# Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid



# Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid

Informe Anual 2005



amparadas por el marco

www.madrid.org/publicamadrid

Edita: EL DEFENSOR DEL MENOR EN LA COMUNIDAD DE MADRID

Depósito Legal: M-26.123-2006 Imprime: SOLANA E HIJOS, A.G., S.A.

C/ San Alfonso, 26. La Fortuna (Leganés)

# ÍNDICE

				Páginas
1.	PRESEN	NTACIÓ	N	XIII
2.	LEY			1
3.	INFOR	MACIÓ	N ECONÓMICA	17
4.	LA CO	MUNID	AD DE MADRID EN CIFRAS	25
5.	QUEJA	S TRAM	MITADAS Y SUS RESULTADOS	37
	1000.	Integr	ACIÓN SOCIAL Y PROTECCIÓN JURÍDICA	37
		1100.	SITUACIONES DE RIESGO	37
			1111. Mendicidad	46
			1113. Drogas	48
			1120. Malos tratos	56
			1121. Maltrato físico	
			1122. Maltrato psicológico	
			1123. Abuso sexual	
		1200.	MENORES Y CENTROS PENITENCIARIOS	67
		1300.	MENORES DE ORIGEN EXTRANJERO	70
		1400.	MENORES Y RELACIONES LABORALES	88
		1500.	VIVIENDA	92
		1600.	MENORES DESAPARECIDOS, SUSTRACCIONES	93
		1700.	FIGURAS JURÍDICAS DE PROTECCIÓN	96
			1710. Adopción	96
			1711. Adopción Nacional	96
			1712. Adopción Internacional	98

			Páginas
		1720. Tutela, acogimiento, guarda	. 107
		1730. Acogimiento residencial	
	1800.	MENORES INFRACTORES	. 119
	1900.	RELACIONES FAMILIARES	. 146
		1910. Conciliación de la vida familiar y laboral	
		1999. Información, orientación y asesoramiento	
2000.	FDUCA	.CIÓN Y CULTURA	
2000.			
	2100.	EDUCACIÓN	
		2110. Convivencia en los Centros Educativos	
		2120. Necesidades educativas específicas	
		2130. Recursos materiales y humanos	
		2140. Organización del servicio educativo	
		2150. Servicios complementarios	
	2200	2160. Educación no obligatoria	
	2200.	PROTECCIÓN SOCIO-CULTURAL	
		2210. Actividades o espectáculos	
		2220. Publicaciones	
		2230. Medios audiovisuales	
		2231. Cadenas de Televisión y Radio	
	2200	PUBLICIDAD Y CONSUMO	
	2300.		
		2310. Publicidad genérica	
		2320. Publicidad dirigida a menores	
		2331. Venta de alcohol y tabaco a menores	
	2500	TIEMPO LIBRE, DEPORTES Y JUEGOS	
		PARQUES INFANTILES Y OTROS ESPACIOSTRANSPORTES	
	2700.	TRAINSFORTES	
3000.	SALUD		. 299
	3100.	PREVENCIÓN Y PROMOCIÓN DE LA SALUD	. 299
	3200.	HÁBITOS Y CONDUCTAS NOCIVAS	. 302
	3300.	SANIDAD	. 305
	3400.	SALUD MENTAL Y TRASTORNOS DEL COMPORTAMIENTO	
	3500.	MENORES CON DISCAPACIDAD	. 314
	3600.	MEDIO AMBIENTE	. 317
	3700.	ACCIDENTES	. 322
4000.	TECNO	OLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN	. 323
	4100.	INTERNET Y TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN	. 323
<b>5</b> 000			
5000.		ONAMIENTO	
	5100	FUNCIONAMIENTO DE LAS ADMONES PÚBLICAS	327

		Páginas
	5200. FUNCIONAMIENTO DE LA ADMÓN. DE JUSTICIA	330
6.	ORIENTACIÓN E INFORMACIÓN SIN APERTURA DE EXPEDIENTE	335
7.	FORMULACIÓN DE RECOMENDACIONES, SUGERENCIAS, RECORDATORIOS DE DEB	BE-
	RES LEGALES, ORIENTACIONES Y PROPUESTAS	355
	7.1.1. Formulación de recomendaciones	361
	7.1.2. Sugerencias	374
	7.1.3. Recordatorios de deberes legales	391
	7.2. Orientaciones y Propuestas	393
8.	INFORMES Y SEGUIMIENTO DE TRABAJOS NORMATIVOS	439
9.	DIVULGACIÓN DE LOS DERECHOS DE LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA	461
	9.1. Publicaciones	461
	9.2. Medios de comunicación	467
10.	ESTUDIOS E INVESTIGACIONES	479
	10.1. Seguridad infantil y costumbres de los menores en el empleo de la telefonía móvil	481
	10.2. Medidas sobre conciliación de la vida familiar y laboral en beneficio de la infancia	483
	10.3. La protección del menor en la regulación de los videojuegos	484
	10.4. Prevalencia y perfiles del absentismo escolar en la C.M.	484
11.	RELACIONES INSTITUCIONALES	487
	11.1. Encuentros con niños y adolescentes	489
	11.2. Conferencias	490
	11.3. Reuniones relevantes	494
	11.4. Red europea de Defensores del Menor (ENOC)	496
12.	A TÍTULO DE CONCLUSIONES	499
13	ANEYOS ESTADÍSTICOS	529

1. PRESENTACIÓN	

La Ley 5/1996, de 8 de junio, del Defensor del Menor establece que esta Institución dará cuenta anualmente a la Asamblea de Madrid de la labor desarrollada en el ejercicio de sus competencias, haciendo especial mención de las quejas recibidas, de las rechazadas y sus causas, así como de las que dieron lugar a investigación y sus resultados. Asimismo, dicho precepto legal dispone que el informe deberá contener un resumen de las actividades de divulgación desarrolladas y la información económica en la que se recoja la liquidación presupuestaria de la Institución del Defensor del Menor.

La estructura y sistemática del presente Informe Anual guarda similitud, con alguna variación mínima, con la empleada en ejercicios anteriores. Tal y como se refleja en el índice, el presente Informe Anual está compuesto por trece apartados diferentes, siendo el análisis de las quejas recibidas y tramitadas una de las partes más extensas del Informe que ahora se presenta.

Durante el ejercicio anual correspondiente a 2005, se han dirigido en queja a esta Institución 3.228 ciudadanos, iniciándose 98 expedientes de oficio, lo que ha dado lugar a la incoación de un total de 1.598 expedientes. Atendiendo a la temática de los mismos, 580 corresponden al área de Integración social y protección jurídica, lo que supone un 36,3% sobre el total de expedientes incoados; en el área de Educación y Cultura se han tramitado 723 quejas (45,2%); en Salud 145 (9,1%) y en Tecnologías de la información y comunicación se han alcanzado los 60 expedientes, es decir, un 3,8% sobre el cómputo general.

En cuanto a las diferentes áreas de trabajo en las que se da razón de los diferentes asuntos vistos en las quejas y en las demandas de orientación recibidas, en primer lugar en materia de Integración social y protección jurídica se registran, las situaciones de riesgo o maltrato de menores. En este sentido, insistimos una vez más en la necesidad de mejorar el sistema público de atención al riesgo social y la desprotección infantil, adaptando la respuesta a las necesidades actuales de la infancia, mejorando y ampliando los dispositivos de ayuda a la familia y la estructuración del propio sistema, definiendo mejor la participación de las diferentes instituciones y entidades y los procedimientos de coordinación.

Formando parte del mismo bloque temático: integración social y protección jurídica, se ha incluido un nuevo epígrafe relativo a las bandas juveniles violentas, para analizar de manera específica este fenómeno creciente en nuestra Comunidad. Todas las informaciones coinciden en señalar que, en los últimos años, se ha producido en la Comunidad de Madrid un notable incremento de la presencia y actuaciones delictivas de grupos de esta naturaleza, convirtiéndose en un preo-

cupante fenómeno social. En relación con esto, esta Institución ha estimado oportuno dirigir una serie de propuestas de trabajo para hacer frente a bandas o grupos violentos, que fueron incluidas en el informe realizado con las aportaciones de todas las instituciones participantes en el Consejo Regional de Seguridad de la Comunidad de Madrid.

Respecto a las relaciones de familia, durante 2005 se han tramitado 210 expedientes, que permiten formarse una idea acerca de la gravedad que para los menores supone este tipo de conflictos, además de la incapacidad observada en algunos progenitores para resolver los conflictos de forma extrajudicial. Pese a la importancia de esta cuestión, las principales quejas de los ciudadanos no han venido referidas solamente a la falta de recursos sino, en efecto, a las dificultades personales que tienen que superar con ocasión de sus rupturas familiares. En esta misma materia, pero en un sentido más general, destaca la posibilidad que ha tenido este Comisionado Parlamentario de informar el Proyecto de Ley de modificación del Código Civil en materia de separación y divorcio.

En la segunda de las áreas de trabajo, Educación y Cultura, es preciso recordar que un año más ha sido el área en la que más quejas se han producido.

En el primero de sus dos grandes apartados, destinado a dar cuenta de las actuaciones realizadas en materia de Educación, ha sido destacable el Acuerdo para la mejora de la calidad del sistema educativo, alcanzado en marzo de 2005.

Durante el año 2005, ha existido la percepción, por parte de nuestra ciudadanía, de que los problemas de convivencia en los centros escolares constituían una realidad que requería actuaciones inequívocas tendentes a su erradicación. El acoso escolar entre iguales ha sido una situación continuamente denunciada y presente claramente en las instituciones educativas. Por parte de esta Institución se ha procedido a la investigación y resolución de 213 quejas, relacionadas con la presencia de determinados problemas de convivencia en las escuelas. Asimismo, se han formulado diversas Resoluciones a la Administración educativa de la Comunidad de Madrid, así como a los Consejos Escolares del Estado y de la Comunidad de Madrid.

También, en el ámbito de actuaciones de la Institución, se ha reeditado y actualizado la *Guía Didáctica 'Un día más'*, así como la elaboración de sendas guías —una destinada a jóvenes y otra a padres— que abordan el maltrato entre escolares.

También dentro del apartado de Educación, en materia de recursos materiales y organizativos, es destacable la consecución de varios logros, como la reducción del número de aulas provisionales instaladas y la concesión de ayudas económicas individuales por parte de la Administración educativa para la escolarización de niños de 0 a 3 años. Sin embargo, quedan todavía algunos retos pendientes como son la construcción de centros en zonas urbanísticamente consolidadas, la flexibilización de las ratios de alumnos, la distribución equitativa de los recursos a fin de garantizar unos niveles de calidad educativa similares para todos y cada uno de los centros que constituyen la oferta financiada públicamente, la adecuada distribución de los alumnos entre centros concertados y públicos, así como acometer determinadas mejoras de las condiciones de seguridad del transporte escolar.

En relación a las cuestiones referentes a Cultura, debe insistirse en la necesidad de desarrollar el Reglamento de Protección Sociocultural, previsto en la Ley de Garantías de los Derechos de la Infancia y la Adolescencia en la Comunidad de Madrid, cuestión planteada reiteradamente por esta Institución. Otros aspectos a considerar son las actuaciones desarrolladas sobre la adecuación

de los diversos contenidos audiovisuales, como publicidad, televisión y videojuegos, al momento evolutivo de los menores de edad. Así, pueden referirse de modo meramente introductorio sendas Propuestas sobre los contenidos de determinados anuncios publicitarios de servicios relacionados con la telefonía móvil y acerca de la conveniencia de creación de una Comisión de seguimiento del mercado de los videojuegos.

En el amplio elenco de materias que comprende el área de Salud, podría destacarse la conveniencia de crear las especialidades de Psiquiatría Infanto-juvenil y Psicología Clínica Infanto-juvenil como Áreas Específicas de Conocimiento. También, según reflejan las quejas recibidas, y tal como se ha propuesto desde esta Institución, debe tomarse conciencia sobre la conveniencia de abordar, de una forma eficaz y preventiva, los diversos aspectos sanitarios y extrasanitarios de los trastornos del comportamiento alimentario (TCAs) padecidos por menores de edad. Otros aspectos de los que se da cuenta en este Informe pueden encuadrase en el ámbito de la sanidad, particularmente en lo que a los sistemas de prestaciones sanitarias y asistenciales se refiere.

Internet y las Tecnologías de la Información y la Comunicación, forman parte de un nuevo área de trabajo en el presente Informe Anual. En dicho bloque temático se analizan las quejas de los ciudadanos en un doble aspecto: las recibidas por razón de contenidos nocivos a los que pueden acceder menores de edad como son, por ejemplo, las páginas web que pudieran generar o agravar trastornos del comportamiento alimentario ente menores; y aquellas otras que, en sí mismas, suponen una actividad delictiva que tiene por víctimas a personas menores de edad, como es el caso de la execrable pornografía infantil. También tienen cabida en el referido bloque temático las actuaciones y medidas propuestas desde el Defensor del Menor para intentar reducir o amortiguar los efectos negativos sobre la población menor de edad.

Por otro lado, durante 2005, se han recibido 3.158 consultas telefónicas, de cuyo contenido conviene dejar también referencia en este Informe Anual. La distribución de las mismas, por razón de la materia, varía ligeramente respecto de la casuística recogida en las quejas. De este modo, se atendieron 1.369 en el área de Integración Social y Protección Jurídica (43,35%); 923, es decir, un 29,22% lo fueron en materia de Educación y Cultura; sobre el área de trabajo denominada Salud se recibieron 231 llamadas, equivalentes a un 7,31% del total; 86 (2,72%) sobre Tecnologías de la Información y Comunicación y, finalmente, 549, es decir un 17,39% de las llamadas que se recibieron durante 2005, lo fueron sobre el funcionamiento de las Administraciones y de las entidades privadas.

Este año se han atendido 413 consultas de manera presencial. De ellas, 281 se concertaron mediante cita previa y 132 —casi un tercio del total— se atendieron en la sede de la Institución de forma urgente y espontánea, lo que permite hacerse una idea de la perentoriedad de los problemas y situaciones que en una buena proporción originan la consulta o la intervención del Defensor del Menor.

Asimismo, queda recogido en el presente Informe el trabajo desarrollado en la labor de orientación de las Administraciones públicas, así como de entidades que prestan servicios a las personas menores de edad, mediante la forma de Recomendaciones, Sugerencias, Recordatorios de deberes legales y Propuestas o reflexiones para adecuar sus acciones a los principios y derechos reconocidos a las personas menores de edad.

En este sentido, en 2005 se han formulado un total de 52 resoluciones, de las que trece han sido Recomendaciones, siete Sugerencias, dos Recordatorios de deberes legales y 29 Propuestas y

orientaciones formuladas a diferentes Administraciones y entidades privadas; 17 de ellas se remitieron al sector público y 12 al privado. En un sentido general es destacable el grado de aceptación de las mismas.

Otra actividad de este Comisionado Parlamentario que debe mencionarse es la información a proyectos de normas, así como la formulación de propuestas de carácter normativo, que permitan un mejor tratamiento de los derechos de los menores de edad.

En lo que a esta concreta labor respecta, durante 2005 se han emitido tres informes jurídicos en materias de muy diversa naturaleza, como el Borrador del Reglamento Marco de los recursos de acogimiento residencial del Instituto Madrileño del Menor y la Familia (IMMF), sobre el texto del Borrador de Decreto por el cual se regula el proceso de adjudicación de viviendas de la Comunidad de Madrid y, por último, sobre el Proyecto de Ley de modificación del Código Civil en materia de separación y divorcio.

Se han formulado también dos propuestas de carácter normativo, dirigidas ambas a la Presidencia de la Asamblea de Madrid. Una de ellas, tal como sucede en países de nuestro entorno cercano, a los efectos de valorar la inclusión del principio universal del interés superior del menor en nuestra Carta Magna; y otra, en similar sentido, para estudiar la posibilidad de establecer, en futuras modificaciones del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, referencias al interés superior del menor y a la propia Institución del Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid.

Una de las más importantes actividades que la Ley atribuye a la Institución del Defensor del Menor es la de propiciar el conocimiento y divulgación de los derechos de la infancia y la adolescencia. Para conseguir su óptima consecución resulta fundamental generar opinión y concienciación social respecto a los distintos problemas o circunstancias que pueden afectar a niños y adolescentes. Este cometido, que, como decíamos, está legalmente encomendado al Defensor del Menor, se materializa, simplificando mucho, en cuatro tipos diferentes de actuaciones: en la presencia en medios de comunicación social; en la confección, edición y distribución de publicaciones; en las diferentes relaciones institucionales que tengan por fin alcanzar acuerdos y compromisos que redunden en una plena observancia de los derechos e intereses de niños, niñas y adolescentes y, por último, en el desarrollo de acciones de estudio que faciliten el conocimiento de los derechos de los menores por parte de la sociedad.

Así, en lo referido a la presencia medios de comunicación social, esta Institución es consciente de la importancia que éstos tienen, no sólo como vehículo de transmisión a la sociedad de las actividades desarrolladas, sino también de aquéllas que puedan suponer una fuente de conocimiento para abordar las diferentes realidades y situaciones por las que atraviesan los menores en nuestro entorno.

En relación con la segunda de las actividades mencionadas, se han confeccionado, editado y distribuido un total de 15 publicaciones de muy diversa temática. Es necesario agradecer, desde estas páginas, la inestimable colaboración prestada, tanto por los autores a título personal como por el sector asociativo en general, a la hora de elaborar los contenidos de muchas de ellas.

Respecto a las relaciones institucionales, el Defensor del Menor ha llevado a cabo varios encuentros, ampliamente reflejados en los medios de comunicación: ejemplo de ello han sido, entre otros, la presentación de la Declaración de Madrid, también conocida como «Bahía de los

cinco vientos»; la firma de convenios para promover la seguridad de los menores en Internet y la lucha contra la pornografía infantil, la entrega de los Premios Defensor del Menor 2004, la constitución del Foro Unidos por la Infancia, así como la celebración de un Curso de Verano de la Universidad Complutense en El Escorial.

Durante 2005, se han encargado cuatro estudios monográficos diferentes: «Seguridad infantil y costumbres de los menores en el empleo de la telefonía móvil»; «Medidas sobre conciliación de la vida familiar y laboral en beneficio de la infancia»; «La protección del menor en la regulación de los videojuegos»; y «Prevalencia y perfiles del absentismo escolar en la Comunidad de Madrid».

Cierra el presente Informe Anual a la Asamblea de Madrid un capítulo en el que, a modo de conclusiones, se exponen las cuestiones más relevantes tratadas durante el ejercicio anual concernientes a cada una de las diferentes áreas de trabajo.

Pedro Núñez Morgades

DEFENSOR DEL MENOR EN LA COMUNIDAD DE MADRID

# 2. LEY 5/1996, DE 8 DE JULIO, DEL DEFENSOR DEL MENOR EN LA COMUNIDAD DE MADRID

# LEY 5/1996, DE 8 DE JULIO, DEL DEFENSOR DEL MENOR EN LA COMUNIDAD DE MADRID

(B.O.C.M. nº 69, de 17 de julio de 1996)

(B.O.E. nº 284, de 25 de noviembre de 1996)

#### **PREÁMBULO**

La regulación de la Institución del Defensor del Menor es una aspiración de todos los sectores de nuestra sociedad preocupados por dar una mayor seguridad jurídica al desarrollo de los intereses y participación social de las personas menores de edad. Desde la aprobación por Naciones Unidas, del texto de la Convención de Derechos del Niño en 1989, distintos núcleos doctrinales y profesionales han señalado la importancia de buscar y articular garantías para el real y efectivo ejercicio de tales derechos.

Es cierto que existen ya, unos sistemas de garantías procedimentales de carácter internacional que fijan marcos de referencia para la ejecución y cumplimiento de los derechos que tanto esfuerzo y tiempo ha costado reconocer a los niños, y que en nuestro ámbito se concretan en la Ley 6/1995, de fecha 28 de Marzo, de Garantías de los Derechos de la Infancia y la Adolescencia en la Comunidad de Madrid. No obstante, la creación de figuras de Comisionados Parlamentarios que velen por el respeto de los derechos de los menores de edad, constituye un complemento eficaz y especializado para el impulso y el reconocimiento social de los Derechos del Niño.

Avanzando en esta dirección, son varios los antecedentes existentes. Entre los documentos internacionales no se deben dejar de citar la Recomendación 1121 de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, adoptada el 1 de Febrero de 1990, relativa a los Derechos de los Niños, la Resolución A3-314/91 del Parlamento Europeo sobre los problemas de los niños en la Comunidad Europea, y la Resolución A3-0172/92 del Parlamento Europeo sobre una Carta Europea de Derechos del Niño.

Entre las experiencias de Comisionados Parlamentarios, son dignos de mención el Ombudsman de los Niños de Suecia, creado en 1973, el Mediador para la Infancia de Noruega, creado en 1981,

y el Abogado de Menores de Dinamarca, así como las experiencias de diferentes países como el Reino Unido, Bélgica, Austria, etc., y fuera de Europa, Israel, Nueva Zelanda, Canadá y Costa Rica.

En nuestra propia tradición, contamos con el antecedente de los «Curadores de Huérfanos» creados en Valencia por Decreto de 6 de Marzo de 1.337 del Rey Pedro IV de Aragón, que en 1407 Martín el Humano convierte en «Padre de los Huérfanos» y en 1.447 se constituye como «Tribunal de Curador, Padre y Juez de Huérfanos de la Ciudad de Valencia», que más adelante se extendió a los Reinos de Aragón, Navarra y Castilla.

En la actualidad, en el ámbito estatal, existe ya el antecedente del Adjunto al Síndic de Greuges de Cataluña, para la defensa de los derechos de los menores, creado por Ley 12/1.989, de 14 de Diciembre, del Parlamento de Cataluña.

En nuestra propia Comunidad, esta Institución creada por la Ley de Garantías de los Derechos de la Infancia y la Adolescencia, viene ahora a recibir su determinado y concreto estatuto jurídico a fin de darle plena operatividad.

La Institución del Defensor del Menor se regula partiendo del modelo esencial en nuestro contexto político-jurídico: el Defensor del Pueblo.

La Ley se divide en seis Títulos: el Primero de los cuales se dedica a los aspectos relativos al estatuto jurídico. Especialmente significativo resulta el catálogo de competencias del Defensor a fin de dotarle de versatilidad suficiente para que sus actuaciones revistan tanto un carácter preventivo, como de intervención ante las situaciones de vulneración de derechos.

El Título Segundo y el Tercero asumen un alto contenido técnico, al dedicarse a regular el procedimiento y las resoluciones. El Título Cuarto establece las acciones de prevención y orientación que deben formar parte medular del quehacer de la Institución, para no verse confundida con una mera oficina de quejas y reclamaciones.

El Título Quinto de la Ley establece las características del Informe Anual a la Asamblea, así como las condiciones de su realización. Por último el Título Sexto establece la organización determinando los medios materiales y personales precisos para su buen funcionamiento, así como la existencia de un Consejo Técnico que con carácter consultivo ofrece una aportación altamente cualificada y objetiva para la toma de decisiones.

La Ley termina con las Disposiciones Adicionales que entre otros extremos fija previsiones de desarrollo reglamentario.

## TÍTULO PRIMERO. ESTATUTO JURÍDICO

#### Capítulo I. Naturaleza jurídica y competencias

#### Artículo 1

El Defensor del Menor, es el Alto Comisionado de la Asamblea de Madrid, para salvaguardar y promover los derechos de las personas menores de edad de la Comunidad de Madrid, de conformidad con las competencias que le encomienda la presente Ley.

Una Comisión Permanente de la Asamblea se encargará de relacionarse con el Defensor del Menor, e informar al Pleno en cuantas ocasiones sea necesario. El Defensor se dirigirá a la Asamblea a través del Presidente de dicha Comisión.

El Defensor del Menor podrá comparecer ante dicha Comisión, por solicitud de sus miembros, a petición propia y cuando así lo determine la presente Ley.

#### Artículo 3

- 1. Corresponden al Defensor del Menor de la Comunidad de Madrid, las siguientes competencias:
- a) Supervisar la acción de las Administraciones Públicas de la Comunidad de Madrid, y de cuantas entidades privadas presten servicios a la infancia y la adolescencia en la Comunidad, para verificar el respeto a sus derechos y orientar sus actuaciones en pro de la defensa de los mismos, dando posterior cuenta a la Asamblea.
- b) Recibir y tramitar, de acuerdo con la presente Ley, las quejas que sobre situaciones de amenaza o vulneración de los derechos de los niños, niñas y adolescentes presente cualquier persona mayor o menor de edad.
- c) Proponer reformas de procedimientos, reglamentos o leyes, con el fin de hacer más eficaz la defensa de los derechos de la infancia y la adolescencia, y procurar la mejora de los servicios destinados a su atención en la Comunidad de Madrid.
- d) Propiciar el conocimiento y la divulgación y ejercicio de los derechos de la infancia y la adolescencia.
- e) Desarrollar acciones que le permitan conocer las condiciones en que los menores de edad ejercen sus derechos, los adultos los respetan y la comunidad los conoce.
- 2. En ningún caso, el Defensor del Menor podrá intervenir en el procedimiento para la solución de casos individuales cuya solución esté encomendada a órganos jurisdiccionales, ni en casos que requieran medidas de protección reguladas en la legislación civil y cuya competencia esté atribuida a las Administraciones Públicas.

# CAPÍTULO II. Nombramiento, cese y sustitución

#### Artículo 4

- El Defensor del Menor será elegido por la Asamblea de Madrid por un período de cinco años.
- 2. Propuestos candidatos a la Mesa por los Grupos Parlamentarios, se convocará el Pleno en plazo no superior a diez días para proceder a su elección, siendo designado quien alcance la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea.

Se podrá elegir como Defensor del Menor a persona de nacionalidad española, mayor de edad, que se encuentre en el pleno disfrute de sus derechos civiles y políticos, y que reúna la formación y experiencia profesional necesaria para el ejercicio de las funciones que le corresponden.

#### Artículo 6

- 1. El Presidente de la Asamblea acreditará con su firma el nombramiento del Defensor del Menor, que se publicará además de en el Boletín de la Cámara, en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.
- 2. El Defensor tomará posesión de su cargo ante la Mesa de la Asamblea prestando juramento o promesa del fiel desempeño de su función.

#### Artículo 7

El Defensor del Menor cesará por alguna de las siguientes causas:

- 1. Por renuncia.
- 2. Por expiración del plazo de su nombramiento.
- 3. Por muerte o incapacidad sobrevenida.
- 4. Por actuar con notoria negligencia en el cumplimiento de las obligaciones y deberes del cargo.
- 5. Por haber sido condenado, mediante Sentencia firme, por delito doloso.

#### Artículo 8

- 1. La vacante en el cargo se declarará por el Presidente de la Asamblea en los casos de muerte, renuncia y expiración del plazo del mandato. En los demás casos se decidirá, por mayoría de las tres quintas partes de los miembros de la Asamblea, mediante debate y previa audiencia del interesado.
- 2. Vacante el cargo, se iniciará el procedimiento para el nombramiento de nuevo Defensor del Menor en plazo no superior a un mes.
- 3. En los casos de muerte, cese o incapacidad temporal o definitiva del Defensor del Menor y en tanto no proceda la Asamblea de Madrid a una nueva designación, desempeñarán sus funciones, interinamente el Jefe del Gabinete Técnico a que se refiere el artículo 39 de esta Ley.

# CAPÍTULO III. Prerrogativas e incompatibilidades

#### Artículo 9

1. El Defensor del Menor no estará sujeto a mandato imperativo alguno. No recibirá instrucciones de ninguna Autoridad. Desempeñará sus funciones con autonomía y según su criterio.

- 2. El Defensor del Menor gozará, aun después de haber cesado en su mandato, de inviolabilidad por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones.
- 3. Durante su mandato no podrá ser detenido ni retenido por actos delictivos cometidos en el territorio de la Comunidad de Madrid, sino en el caso de flagrante delito, correspondiendo decidir en todo caso, sobre su inculpación, prisión, procesamiento y juicio, al Tribunal Superior de Justicia de Madrid. Fuera de dicho territorio la responsabilidad penal será exigible en los mismos términos ante al Sala de lo Penal del Tribunal Supremo.

El Defensor del Menor estará equiparado a los miembros del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Madrid en Honores y Tratamiento.

#### Artículo 11

- 1. La condición de Defensor del Menor es incompatible con:
  - a) Todo mandato representativo.
  - b) Todo cargo político o actividad de propaganda política.
  - c) La permanencia en el servicio activo de cualquier Administración Pública.
  - d) La afiliación a un partido político o el desempeño de funciones directivas en un partido político o en un sindicato, asociación o fundación y con el empleo al servicio de los mismos.
  - e) El ejercicio de las carreras Judicial y Fiscal.
  - f) Cualquier actividad profesional, liberal, mercantil o laboral, excepto la docencia no remunerada, y por tiempo que no afecte a su dedicación a las funciones propias del cargo.
- 2. El Defensor del Menor deberá cesar, dentro de los diez días siguientes a su nombramiento y antes de tomar posesión, en toda situación de incompatibilidad que pudiera afectarle, entendiéndose en caso contrario que no acepta el nombramiento. Si la incompatibilidad fuere sobrevenida una vez tome posesión del cargo, se entenderá que renuncia al mismo en la fecha en que aquélla se hubiere producido.

#### TÍTULO SEGUNDO. PROCEDIMIENTO

# CAPÍTULO I. Iniciación y contenido de la investigación

#### Artículo 12

- El Defensor del Menor podrá iniciar y proseguir sus investigaciones de oficio o a petición de parte.
- 2. Podrá dirigirse al Defensor toda persona, natural o jurídica, con independencia de la nacionalidad, la residencia o la edad.

- 3. Cualquier diputado de la Asamblea de Madrid individualmente, las Comisiones de investigación y la de relación con el Defensor del Menor, podrán solicitar mediante escrito motivado la intervención del Defensor para la investigación o esclarecimiento de actos, resoluciones y conductas concretas que afecten al menor producidas por las Administraciones Públicas a que se refiere la presente Ley, o por las entidades privadas señaladas en el artículo 14.2 de la misma.
- 4. No podrá presentar quejas ante el Defensor del Menor, ninguna autoridad administrativa en asuntos de su competencia.

- 1. La actividad del Defensor del Menor, no se verá interrumpida en los casos en que la Asamblea no se encuentre reunida, hubiere sido disuelta o hubiere expirado su mandato.
- 2. En las situaciones previstas en el apartado anterior, el Defensor del Menor se dirigirá a la Diputación Permanente de la Cámara.

#### CAPÍTULO II. Ambito de actuación

#### Artículo 14

- 1. El Defensor del Menor podrá, en todo caso, de oficio o a instancia de parte, supervisar por sí mismo la actividad de todas las Administraciones Públicas cuyo ámbito geográfico sea la Comunidad de Madrid, en el marco de las competencias definido por esta Ley.
- 2. Quedarán incluidos en el ámbito de actuación del Defensor del Menor, cuantas personas físicas, entidades, empresas, asociaciones, fundaciones, o cualesquiera otras personas jurídicas, con independencia de la denominación que utilicen, presten servicios a menores de edad en la Comunidad de Madrid, de manera permanente u ocasional y sin perjuicio de que ello sea o no su función principal.
- 3. Las competencias del Defensor del Menor se extienden a la actividad de los Altos cargos de la Administración, autoridades administrativas, funcionarios y toda persona que actúe al servicio de cualquiera de las Administraciones Públicas en la Comunidad de Madrid.
- 4. De igual modo, las competencias del Defensor se extenderán a la actividad de cuantas personas sean responsables del funcionamiento de las organizaciones o entidades señaladas en el apartado 2 de este artículo, sus trabajadores y cualquier persona que esté a su servicio.

#### Artículo 15

Cuando el Defensor del Menor reciba quejas referidas al funcionamiento de órganos dependientes de la Administración Central del Estado deberá dar cuenta al Defensor del Pueblo a cuyo fin deberá procurar establecer cauces permanentes de coordinación; todo ello sin perjuicio de incluir lo actuado en la información que se rinda a la Asamblea.

Cuando las quejas recibidas por el Defensor del Menor vayan referidas al funcionamiento de la Administración de Justicia, deberá dar cuenta al Ministerio Fiscal para que éste investigue su realidad y adopte las medidas oportunas con arreglo a la Ley o bien, dé traslado de las mismas al Consejo General del Poder Judicial, según el tipo de reclamación de que se trate, todo ello sin perjuicio de incluir lo actuado en la información que se rinda a la Asamblea.

# CAPÍTULO III. Tramitación de quejas

#### Artículo 17

- 1. Toda queja se presentará firmada por el interesado con indicación de su nombre, apellidos y domicilio en escrito razonado, en el plazo máximo de un año, contado a partir del momento en que se tenga conocimiento de los hechos.
- Las quejas presentadas directamente por menores de edad, podrán presentarse además de en la forma señalada en el párrafo anterior, mediante comparecencia o incluso por teléfono, siempre que la identidad de quien la formula pueda ser acreditada fehacientemente con posterioridad.
- 3. Todas las actuaciones del Defensor del Menor serán gratuitas para los interesados, no siendo preceptiva la asistencia de Letrado ni de Procurador de los Tribunales.

#### Artículo 18

- 1. El Defensor del Menor registra las quejas que se le formulen, y acusará recibo de las mismas, excepto de las declaradas de carácter reservado, y tras un análisis sucinto, las tramitará o rechazará.
  - En este último caso lo hará en escrito motivado, pudiendo informar al interesado sobre las vías más oportunas para ejercitar su acción, caso de que a su entender hubiese alguna y sin perjuicio de que el interesado pueda utilizar las que considere convenientes.
- 2. El Defensor del Menor no entrará en el examen individual de aquellas quejas sobre las que esté pendiente resolución judicial y lo suspenderá si, iniciada su actuación, se interpusiese por persona interesada demanda o recurso ante los Tribunales ordinarios o el Tribunal Constitucional. Ello no impedirá, sin embargo, la investigación sobre los problemas generales planteados en las quejas presentadas.
- 3. El Defensor del Menor rechazará las quejas anónimas, así como aquellas en las que advierta mala fe, carencia de fundamento, inexistencia de pretensión, y las que su tramitación irrogue perjuicio al legítimo derecho de tercera persona. Sus decisiones no serán susceptibles de recurso.

#### Artículo 19

1. Admitida la queja o iniciado el procedimiento de oficio, el Defensor del Menor promoverá la oportuna investigación sumaria e informal para el esclarecimiento de los supuestos de la

misma. En todo caso dará cuenta del contenido sustancial de los hechos al Organismo o a la dependencia administrativa procedente con el fin de que su Jefe, en el plazo máximo de quince días, remita el oportuno informe. Tal plazo podrá ser ampliado cuando, a juicio del Defensor, concurran circunstancias que así lo aconsejen.

- 2. La negativa o negligencia por parte del responsable del Organismo o dependencia administrativa al envío del informe inicial solicitado, podrá ser considerada por el Defensor como actitud adversa y entorpecedora de sus funciones, haciéndola pública de inmediato y destacando tal calificación en su informe anual o especial, en su caso, a la Asamblea de Madrid.
- 3. De igual modo se procederá cuando la investigación se refiera al funcionamiento o actividad de algún centro, o servicio de naturaleza privada, informando del contenido de aquélla al Director o responsable para que proceda a la remisión del informe en el plazo señalado, aplicándose también, en su caso, lo previsto en el apartado 2 de este artículo.

# CAPÍTULO IV. Obligación de colaboración

#### Artículo 20

- 1. A tenor de lo dispuesto en el artículo 1, párrafo 2, apartado a) de la Ley 36/1.985, de 6 de Noviembre, reguladora de las relaciones entre el Defensor del Pueblo y las figuras similares en las distintas Comunidades Autónomas, todos los poderes públicos, así como cualesquiera de las entidades privadas, que presten servicios a menores de edad, citadas en el apartado 2 del artículo 14, que reciban financiación pública, están obligados a auxiliar con carácter preferente y urgente al Defensor del Menor, en sus investigaciones e inspecciones.
- 2. En la fase de comprobación e investigación de una queja, o de un expediente iniciado de oficio, el Defensor del Menor o la persona en quien él delegue, podrán personarse en cualquier dependencia pública o privada, concernida por la comprobación o investigación, para verificar cuantos datos fueran menester, hacer las entrevistas personales pertinentes, o proceder al estudio de los expedientes y documentación necesaria.

A estos efectos, no podrá negársele el acceso a ningún expediente o documentación que esté relacionada con la actividad o servicio objeto de la investigación.

#### Artículo 21

- 1. Cuando la queja a investigar afectare a la conducta de personas al servicio de la Administración o entidad privada concertada, en relación con la función que en la misma desempeñan, el Defensor del Menor dará cuenta de la misma al afectado y a su inmediato superior u Organismo del que dependiera.
- 2. El afectado responderá por escrito, pudiendo aportar cuantos documentos y testimonios considere oportuno, en el plazo que se le haya fijado, nunca inferior a diez días, pudiendo ser prorrogado, a instancia de parte, por otros tantos como máximo.

- 3. El Defensor del Menor podrá comprobar la veracidad de los mismos y proponer a la persona afectada una entrevista ampliatoria de datos. Caso de negarse a ella, podrá ser requerida para que manifieste por escrito las razones que justifiquen tal decisión.
- 4. El superior jerárquico que impida a un trabajador o empleado, público o privado, a sus órdenes o servicio, responder a la requisitoria del Defensor del Menor o entrevistarse con él, deberá manifestarlo por escrito, debidamente motivado, dirigido al trabajador o empleado y al propio Defensor del Menor. El Defensor dirigirá en adelante cuantas actuaciones investigadoras sean necesarias al referido superior jerárquico.

La información que en el curso de una investigación puedan aportar las personas afectadas, tendrá carácter de reservada, sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley de Enjuiciamiento Criminal sobre la denuncia de hechos que pudieran ser constitutivos de delito.

# CAPÍTULO V. Responsabilidades de los afectados por la investigación

#### Artículo 23

Cuando las actuaciones practicadas revelen que la queja estuvo originada por el abuso, arbitrariedad, discriminación, error, negligencia u omisión de un funcionario o un trabajador del sector privado, el Defensor del Menor podrá dirigirse al afectado haciéndole constar su criterio al respecto. Con la misma fecha dará traslado de dicho escrito al superior jerárquico, formulando las sugerencias que considere oportunas.

#### Artículo 24

- La persistencia en una actitud adversa o entorpecedora de la labor de investigación del Defensor del Menor por parte de cualquier funcionario o trabajador, directivo o persona al servicio de una Administración o entidad concernido por una investigación podrá ser objeto de un informe especial, además de destacarlo en la sección correspondiente del informe anual.
- 2. El empleado, público o privado, que obstaculizare la investigación del Defensor del Menor mediante la negativa o negligencia en el envío de los informes que éste solicite, o en facilitar su acceso a expedientes o documentación necesaria para la investigación, podrá incurrir en la responsabilidad que en su caso proceda. El Defensor del Menor dará traslado de los antecedentes precisos al Ministerio Fiscal para el ejercicio de las acciones oportunas.

#### Artículo 25

1. Cuando el Defensor del Menor, en razón del ejercicio de las funciones propias de su cargo, tenga conocimiento de una conducta o hechos presumiblemente delictivos lo pondrá de inmediato en conocimiento del Fiscal del Tribunal Superior de Justicia de Madrid.

2. El Defensor del Menor establecerá a través del Fiscal del Tribunal Superior de Justicia de Madrid el adecuado cauce de comunicación con la Fiscalía de Menores para, con pleno respeto de las respectivas competencias, intercambiar aquella información conducente a una mejor coordinación de la defensa de los derechos de los menores de edad.

#### Artículo 26

De conformidad con lo dispuesto en la ya referenciada Ley 36/1.985, de 6 de Noviembre, el Defensor del Menor, podrá de oficio ejercitar la acción de responsabilidad contra todas las autoridades, funcionarios y agentes civiles del Orden Gubernativo o Administrativo, incluso local, sin que sea necesaria en ningún caso la previa reclamación por escrito.

# CAPÍTULO VI. Gastos causados a particulares

#### Artículo 27

Los gastos efectuados o perjuicios materiales causados a particulares, al ser llamados a informar por el Defensor del Menor, serán compensados con cargo al presupuesto de éste, una vez justificados debidamente.

# TÍTULO TERCERO. DE LAS RESOLUCIONES

#### CAPÍTULO I. Contenido

#### Artículo 28

- 1. El Defensor del Menor, aun no siendo competente para modificar o anular los actos y resoluciones de las Administraciones, podrá sin embargo, sugerir la modificación de los criterios utilizados para la producción de aquéllos.
- 2. Si como consecuencia de sus investigaciones llegase al convencimiento de que el cumplimiento riguroso de una norma emanada de la Asamblea de Madrid o de alguna de las Administraciones de la Comunidad, puede provocar situaciones injustas o perjudiciales para los administrados menores de edad, podrá sugerir a dicho Organo Legislativo o a la Administración competente, la modificación de la misma.
- 3. Si las actuaciones se hubiesen realizado con ocasión de servicios prestados por particulares en virtud de acto administrativo habilitante, el Defensor del Menor podrá instar a las autoridades administrativas competentes, el ejercicio de sus potestades de inspección y sanción.

#### Artículo 29

1. El Defensor del Menor, con ocasión de sus investigaciones podrá formular a las autoridades y funcionarios de las Administraciones de la Comunidad de Madrid, advertencias, reco-

- mendaciones, recordatorios de sus deberes legales y sugerencias para la adopción de nuevas medidas. En todos los casos las Autoridades y los funcionarios vendrán obligados a responder por escrito en término no superior a un mes.
- 2. Si formuladas recomendaciones por el Defensor del Menor, éstas no fueran atendidas por la autoridad administrativa afectada, o ésta no informa al Defensor del Menor de las razones que estime para no adoptarlas, el Defensor, podrá poner en conocimiento del Consejero competente, o del Alcalde del Ayuntamiento correspondiente, según proceda, los antecedentes del asunto y las recomendaciones presentadas. Si tampoco obtuviera justificación adecuada, incluirá tal asunto en su informe, anual o especial, con mención de los nombres de las autoridades y funcionarios que hayan adoptado tal actitud.

Si ultimada la investigación, se evidencia la falta de fundamento de la queja, su mala fe, o temeridad, el Defensor del Menor procederá a acordar el archivo de lo actuado, remitiendo los antecedentes al Ministerio Fiscal, por si hubiere que exigir responsabilidades.

# CAPÍTULO II. Notificaciones y comunicaciones

#### Artículo 31

- 1. El Defensor del Menor informará al interesado o al que efectuare la queja, del resultado de sus investigaciones y gestión, así como de la respuesta que hubiese dado la Administración, entidad, funcionario o trabajador implicado, salvo en el caso de que éstas, por su naturaleza, fuesen consideradas como de carácter reservado.
- 2. Cuando su intervención se hubiere iniciado de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 12, el Defensor informará al Diputado o la Comisión competente que lo hubiese solicitado y al término de sus investigaciones, de los resultados obtenidos. Igualmente, cuando decida no intervenir, informará razonando su decisión.
- 3. El Defensor del Menor, comunicará el resultado positivo o negativo de sus investigaciones a la dependencia administrativa o entidad privada objeto de la misma.

# TÍTULO CUARTO. Acciones de prevención y orientación

#### Artículo 32

De conformidad con lo previsto en el artículo 3, el Defensor del Menor desarrollará acciones de estudio que le faciliten el conocimiento de las condiciones de ejercicio y desarrollo de sus derechos por las personas menores de edad en la Comunidad de Madrid, para lo que podrá formalizar acuerdos de cooperación científica con cuantos Centros de Investigación, Universidades o cualesquiera otras entidades puedan coadyuvar a este propósito.

- 1. A fin de dar cumplimiento a las funciones de divulgación de los derechos de los menores de edad, que la presente Ley le encomienda, el Defensor del Menor propiciará cuantas actuaciones redunden en un mejor conocimiento por la sociedad de los derechos de los menores de edad, difundiendo de manera especial la Convención de Derechos del Niño, aprobada por Naciones Unidas y la Ley de Garantías de los Derechos de la Infancia y la Adolescencia en la Comunidad de Madrid.
- 2. El Defensor del Menor promocionará la elaboración de materiales divulgativos dirigidos a los propios menores de edad, los educadores y muy especialmente a las familias.
- 3. También propiciará la divulgación de los derechos de los menores de edad, por parte de las Administraciones Públicas y por las entidades privadas prestadoras de los servicios dirigidos a los menores de edad.
- 4. Para la articulación operativa de las funciones a que se refiere el presente artículo, el Defensor del Menor podrá establecer convenios de colaboración con entidades públicas o privadas entre cuyos fines se encuentren la defensa y promoción de los derechos de los menores de edad.

#### Artículo 34

El Defensor del Menor mantendrá un atento seguimiento de cuantos trabajos legislativos efectúe la Asamblea de Madrid, así como de los de carácter normativo que desarrollen las Administraciones de la Comunidad, a fin de velar por el correcto tratamiento de los derechos de los menores, proponiendo cuantas correcciones y reformas estime necesarias para garantizar la adecuada defensa y desarrollo de éstos.

# TÍTULO QUINTO. Informe a la Asamblea

#### Artículo 35

- 1. El Defensor del Menor dará cuenta anualmente a la Asamblea de Madrid de la gestión realizada en un informe que presentará cuando aquélla se halle reunida en periodo ordinario de sesiones.
- 2. Cuando la gravedad o urgencia de los hechos lo aconsejen, podrá presentar informes extraordinarios.

#### Artículo 36

- 1. El Defensor del Menor expondrá en su informe anual la labor desarrollada en el ejercicio de sus competencias, haciendo especial mención de las quejas recibidas, de las rechazadas y sus causas, así como de las que dieron lugar a investigación y sus resultados.
- 2. En el informe no constarán datos personales que permitan la pública identificación de los interesados, sin perjuicio de lo señalado en el apartado 1 del artículo 24 y en el apartado 2º del artículo 29.

- 3. Asimismo, se recogerá en el informe el resumen de las actividades de divulgación desarrolladas por el Defensor del Menor en la anualidad.
- 4. El informe contendrá también una información económica en la que se recoja la liquidación del presupuesto de la institución.

- 1. Un resumen del informe anual será expuesto oralmente por el Defensor del Menor ante el Pleno de la Asamblea, pudiendo intervenir los grupos parlamentarios para fijar su postura.
- 2. El informe anual, así como cuantos extraordinarios se elaboren, serán objeto de publicación.

#### TÍTULO SEXTO. ORGANIZACIÓN

### CAPÍTULO I. Estructura orgánica

#### Artículo 38

- Como órgano asesor del Defensor del Menor se constituirá un Consejo Técnico que estará
  integrado por el Defensor del Menor y hasta un máximo de seis Consejeros Técnicos designados por aquél, entre profesionales de probado prestigio y con experiencia en la atención
  a menores.
- 2. Los cargos de Consejero Técnico serán honoríficos y no remunerados, siéndoles en todo caso compensados los gastos que se les ocasionaran a sus titulares.
- 3. Los Consejeros Técnicos cesarán automáticamente en el momento de la toma de posesión de un nuevo Defensor del Menor designado por la Asamblea de Madrid.
- 4. Las competencias y régimen de funcionamiento del Consejo Técnico se fijarán reglamentariamente.

#### Artículo 39

El Defensor del Menor dispondrá de una Secretaría General que asumirá las funciones de carácter económico-administrativo y la gestión del personal, y un Gabinete Técnico, que tramitará las quejas y apoyará las actuaciones del Defensor en los aspectos técnicos, jurídicos, sociales y cuantos otros pueda necesitar para el desempeño de las funciones que tiene encomendadas, cuya composición fijará reglamentariamente y dentro de los límites presupuestarios.

# CAPÍTULO II. Medios personales y materiales

#### Artículo 40

1. Las personas que se encuentren al servicio del Defensor del Menor, y mientras permanezcan en el mismo, se considerarán personal al servicio de la Asamblea de Madrid. 2. En los casos de funcionarios procedentes de alguna de las Administraciones Públicas de la Comunidad de Madrid, se les declarará en situación administrativa de servicios especiales de conformidad con lo previsto en el artículo 62.2 de la Ley 1/1986, de 10 de Abril, de la Función Pública de la Comunidad de Madrid.

#### Artículo 41

La dotación económica necesaria para el funcionamiento de la institución constituirá un Programa dentro del presupuesto de la Asamblea de Madrid.

#### **DISPOSICIONES ADICIONALES**

#### **Primera**

A los efectos de esta Ley, se entiende por Administraciones Públicas de la Comunidad de Madrid, la Administración Autonómica y las Administraciones Locales y las entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia, vinculadas a la Administración Autonómica en las que concurran las circunstancias determinadas en el artículo 2.2 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

### Segunda

En el plazo máximo de tres meses desde su nombramiento, el Defensor del Menor remitirá un proyecto de Reglamento que desarrolle la presente Ley, a la Asamblea, cuya Mesa lo aprobará, previo debate y modificación, en su caso.

#### DISPOSICIÓN FINAL

#### Única

La presente Ley entrará en vigor el día de su publicación en el Boletín Oficial de La Comunidad de Madrid.

# 3. INFORMACIÓN ECONÓMICA

# INFORMACIÓN ECONÓMICA

### EL PRESUPUESTO DE GASTOS DEL DEFENSOR DEL MENOR EN LA COMUNIDAD DE MADRID EN EL EJERCICIO 2005

Antes de pasar a describir los gastos del ejercicio 2005 haremos unas pequeñas consideraciones acerca de lo que ha sido la evolución del gasto de la Institución.

La Institución del Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid nace con la promulgación de la Ley 5/1996, de 8 de julio.

Una vez aprobada esta Ley, la Mesa de la Asamblea de Madrid acuerda el 23 de octubre de 1996 una modificación de la estructura del presupuesto de la Asamblea de Madrid y se crea el Programa Presupuestario 011 «Defensa del Menor», dotándolo en un principio de 20.000.000 pts para que la Institución pueda iniciar su funcionamiento.

Vamos a considerar cual ha sido la evolución de los gastos de la Institución en los distintos ejercicios económicos desde 1997.

El Defensor del Menor, dentro de su programa, cuenta con un Presupuesto de Gastos cuya estructura es la siguiente:

Capítulo I Gastos de Personal

Capítulo II Gastos Corrientes de Bienes y Servicios

Capítulo VI Inversiones Reales

Capítulo VIII Activos Financieros.

El gasto por capítulos del presupuesto de 2005 se recoge en la tabla nº 1:

TABLA N.º 1

	PRESUPUESTO FINAL	EJECUTADO	% EJECUCIÓN
CAP.I	1.665.478,99	1.320.597,83	79,29
CAP.II	897.547,33	732.123,89	81,57
CAP.VI	53.740,00	18.090,07	33,66
CAP.VIII	17.394,00	13.091,40	75,26
<b>TOTAL 2005</b>	2.634.160,32	2.083.903,19	79,11

Si trasladamos estos datos a un gráfico (Gráfico  $N^{o}$  1) podemos observar qué «peso» tienen los distintos capítulos en el presupuesto anual.

CAPÍTUL OS 2005

2.000.000,00
1.500.000,00
1.000.000,00
500.000,00
0,00
PRES UPUES TADO E EJ ECUTA DO

GRÁFICO N.º 1

El Presupuesto total de 2005 ha sido de 2.634.160,32 Euros, esta cantidad representa un aumento del 3,16 % con respecto al ejercicio de 2004, procediendo 662.786,32 Euros del remanente del ejercicio anterior (2004).

Los gastos en este ejercicio económico de 2005 han totalizado 2.083.903,19 Euros del Presupuesto, lo que supone un porcentaje del 79,11% sobre el presupuesto total del ejercicio. La diferencia entre lo presupuestado y lo gastado arroja un remanente de 550.254,13 Euros

#### **RESUMEN HISTÓRICO**

Comenzando en el año 1997 con un presupuesto de 146.400.000 pesetas (879.881,72 Euros) alcanzando en el 2005 una cantidad total de 2.634.160,32 Euros. Observando las cantidades de

estos ejercicios, hay que señalar que ha habido un crecimiento uniforme excepto en el año 2000 en el que se produce una pequeña disminución de Presupuesto.

Podemos observar la evolución de estos presupuestos en el gráfico n º 2



GRÁFICO N.º 2

Asimismo este gráfico muestra también la evolución del gasto ejecutado a lo largo de los últimos nueve años.

Este gráfico se obtiene de procesar los datos de la tabla 2

TABLA N.º 2

	PRESUPUESTADO	€
1997	146.400.000,00*	879.881,72
1998	225.545.000,00*	1.355.552,75
1999	260.869.567,00*	1.567.857,67
2000	247.240.000,00*	1.485.942,33
2001	310.035.639,00*	1.863.351,72
2002	2.238.603,02	2.238.603,02
2003	2.441.194,34	2.441.194,4
2004	2.551.077,23	2.551.077,23
2005	2.634.160,32	2.634.160,32

<sup>(\*)</sup> Cantidades expresadas en pesetas.

Se ha producido un crecimiento constante del presupuesto, también ha sido constante este crecimiento en el gasto ejecutado a lo largo de estos años.

Veamos que ha pasado desde 1997, (segregando el presupuesto por capítulos), hasta el año 2005

Capítulo I (Gastos de Personal): La tendencia de este capítulo desde el año 1997 al 2005 ha sido de un crecimiento ininterrumpido, pasando desde 1997 con un presupuesto de 64.900.000 pesetas (390.057 €) a tener en el año 2005 1.665.478,99 Euros. Esto lo podemos apreciar en el siguiente gráfico:



GRÁFICO N.º 3

En cuanto al gasto ejecutado en estos nueve años ha pasado de ser en 1997 de 42,71% al 79,29 % en 2005.



GRÁFICO N.º 4

El motivo de este crecimiento en este capítulo, lógicamente se debe al incremento de personal que se ha producido en la Institución desde sus comienzos hasta este ejercicio de 2005.

Capítulo II (Gastos Corrientes de Bienes y Servicios): Este es el segundo capítulo en el que se gasta más dinero del presupuesto (siendo superado sólo por el capitulo I). Siguiendo una evolución ascendente hasta alcanzar en el ejercicio del 2005 un presupuesto de 732.123,89 Euros, ejecutándose un 81,57% en este año. Aunque cabe señalar que la evolución del presupuesto ha ido aumentando en todas los años uniformemente no ha ocurrido lo mismo con el gasto ejecutado, habiendo una pequeña disminución en el año 1998 y 2003 con respecto al año anterior.

En los gráficos 5 y 6 puede apreciarse cuál es la evolución o tendencia tanto del presupuesto como de la ejecución del capitulo II desde el año 1997.

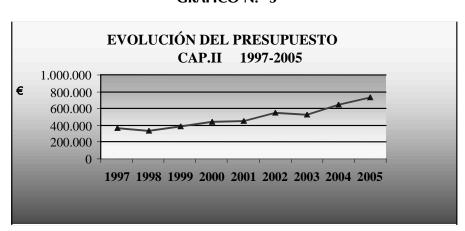
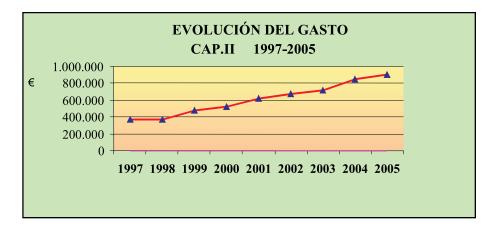


GRÁFICO N.º 5





Capítulo VI (Inversiones reales). Con un crédito global de 53.740,00 Euros en este capítulo, el gasto imputado en él ha sido de 18.090,07 Euros, lo que supone un grado de ejecución del 33,66% del Presupuesto final.

Cabe señalar con respecto al año anterior que la diferencia del gasto ejecutado en este año es menos de la mitad del Presupuesto final, respecto al 2004; esto se debe a las inversiones reales realizadas en el ejercicio económico de dicho año, debido a la reposición por obsolescencia de algunos equipos informáticos y de los equipos de reproducción.

Capítulo VIII (Activos Financieros): En el programa «Defensor del Menor» y en lo que respecta a este Capítulo, solo existe una partida con dotación presupuestaria «Préstamos a corto plazo a funcionarios» siendo de un total de 17.394,00 Euros para el ejercicio económico del 2005 y cuyo estado de ejecución ha sido de 75,26%.

Tanto para el capítulo VI y VIII, por su naturaleza, el presupuesto es muy inferior con respecto a los capítulos I y II.

# 4. LA COMUNIDAD DE MADRID. UNA VISIÓN DE SU REALIDAD EN CIFRAS

# LA COMUNIDAD DE MADRID EN CIFRAS

El presente capítulo tiene como finalidad fundamental la recopilación de los últimos datos estadísticos disponibles que permitan dibujar cuantitativamente las características generales del colectivo objeto de trabajo y razón de ser de esta Institución: los menores de edad en la Comunidad de Madrid.

En este apartado y continuando con la metodología iniciada en ejercicios anteriores, sólo se recogen los aspectos generales básicos de carácter sociodemográfico sobre infancia y adolescencia de la Comunidad de Madrid, incluyendo el resto de datos e informaciones de interés estadístico en los distintos epígrafes de esta Memoria según la materia o temática de que se trate.

Las principales fuentes secundarias utilizadas para su confección provienen del sistema estadístico público, tanto autonómico como nacional.

De este modo se han utilizado, entre otros, datos del último Censo de Población y Vivienda referidos al año 2001 y de la revisión del Padrón Municipal a 1 de enero de 2005.

Conviene recordar que los Censos de Población son recuentos exhaustivos de la población de un país que se realizan cada diez años y que además de determinar el número de habitantes, permiten conocer sus características sociales y demográficas.

Gracias a los Censos, se pueden tomar mejores decisiones en aspectos tan importantes de la vida cotidiana como dónde construir nuevos colegios, hospitales, cómo diseñar incentivos a la natalidad, mejorar el transporte público, etc.

Por otra parte, el Padrón Municipal es un registro administrativo que contiene menor información, aunque perfectamente identificada, cuya formación y mantenimiento corresponde a cada uno de los Ayuntamientos. Su finalidad es dar constancia de qué personas residen habitualmente en cada término municipal y en que domicilio lo hacen.

Por último, este Comisionado Parlamentario autonómico quiere agradecer al Instituto de Estadística de la Comunidad de Madrid y a todos y cada uno de los Organismos y Entidades citados en las fuentes, por su trabajo sistemático en beneficio de un conocimiento más profundo de la realidad global de nuestros menores. Para todos ellos el reconocimiento de esta Institución.

#### La Población española según los Censos de Población y Vivienda de 2001

Las personas que habitaban España el uno de noviembre de 2001 eran 40.847.371, produciéndose un incremento de 1.975.103 habitantes, un 5,08%, en relación con la población censada en el año 1991.

Este crecimiento en casi dos millones de personas respecto al censo de 1991 se debe, en gran medida, a la llegada de población extranjera que ha pasado de 353.367 residentes de nacionalidad extranjera en 1991 a 1.548.941 en 2001, lo que ha supuesto que se haya multiplicado por más de cuatro.

La estructura de la población según sexos es de un 51% de mujeres y de un 49% de hombres, aumentando la esperanza de vida a 82 y 75 años respectivamente.

La población de menores de 18 años en España se situaba, a uno de noviembre de 2001, en 7.341.404 habitantes, lo que suponía un 17,97% respecto al total.

#### La Población de la Comunidad de Madrid según los Censos de Población y Viviendas de 2001

La Comunidad de Madrid, con 8.030,1 kilómetros cuadrados de extensión y una densidad de población de 675,4 habitantes por kilómetro cuadrado, tenía una población a uno de noviembre de 2001 de 5.423.384 habitantes, un 9,62% más en relación con la población censada en el año 1991.

Esta población suponía, respecto al conjunto del Estado, un 13,28%, componiéndose su estructura según sexo por un 52% de mujeres y un 48% de hombres.

Del total de población de la Comunidad de Madrid, el 54,2% correspondía al Municipio de Madrid con 2.938.723 de habitantes, observándose un descenso de habitantes en la Capital del 2,38% respecto al Censo de 1991.

La población de menores de 18 años en la Comunidad de Madrid se situaba, a uno de noviembre de 2001, en 953.671 habitantes, lo que suponía un 17,58% respecto al total de población de la Región, y un 13% si lo comparamos con el total de menores de edad del conjunto del Estado.

La distribución por edades de esta población menor de 18 años era la siguiente:

TABLA № 1: POBLACIÓN DE MENORES DE 18 AÑOS EN LA COMUNIDAD DE MADRID A 1 DE NOVIEMBRE DE 2001, SEGÚN EL ÚLTIMO CENSO DE POBLACIÓN Y VIVIENDAS DE 2001

EDAD	AMBOS SEXOS	% SOBRE TOTAL 0-17 AÑOS	HOMBRES	MUJERES
Menos de 1 año	59.514	6,24	30.397	29.117
1	55.002	5,77	28.384	26.618
2	51.347	5,38	26.409	24.938

TABLA № 1: POBLACIÓN DE MENORES DE 18 AÑOS EN LA COMUNIDAD DE MADRID A 1 DE NOVIEMBRE DE 2001, SEGÚN EL ÚLTIMO CENSO DE POBLACIÓN Y VIVIENDAS DE 2001 (Continuación)

EDAD	AMBOS SEXOS	% SOBRE TOTAL 0-17 AÑOS	HOMBRES	MUJERES
3	49.649	5,21	25.455	24.194
4	49.549	5,20	25.353	24.196
5	48.020	5,04	24.385	23.635
6	48.137	5,05	24.836	23.301
7	48.431	5,08	24.853	23.578
8	50.838	5,33	25.983	24.855
9	51.634	5,41	26.375	25.259
10	50.406	5,29	25.861	24.545
11	51.350	5,38	26.261	25.089
12	52.482	5,50	27.128	25.354
13	53.217	5,58	27.530	25.687
14	55.494	5,82	28.250	27.244
15	56.613	5,94	29.078	27.535
16	59.359	6,22	30.588	28.771
17	62.629	6,57	32.051	30.578
TOTAL 0-17 AÑOS	953.671	100,00	489.177	464.494
TOTAL POBLACIÓN	5.423.384		2.609.746	2.813.638

Fuente: Censo de Población y Viviendas 2001. Resultados definitivos. Instituto Nacional de Estadística (INEBASE: 2004). Elaboración propia.

#### La Población de la Comunidad de Madrid según la revisión del Padrón Municipal de 2005

Según la revisión del Padrón Municipal de 2005, la Comunidad de Madrid tenía 5.964.143 habitantes a uno de enero de 2005, un 2,74% de incremento respecto a la población empadronada en el año anterior.

Del total de población empadronada en la Comunidad de Madrid en esa fecha, un 17,18% corresponde a menores de 18 años, concretamente 1.024.704 niños y adolescentes.

Si comparamos el peso relativo de este colectivo sobre el total de población (17,18%), con el peso que tenía este segmento en el Padrón Municipal de 1996 (20,0%), se observa un decremento de alrededor de un 3%.

No obstante, la tendencia apuntada por las proyecciones de población realizadas hasta el año 2015, infiere un incremento continuo como se puede observar en la tabla nº 4, aumentando paulatinamente el número de menores hasta alcanzar el casi un millón trescientos mil en el año 2015.

A su vez y según esta proyección, el peso relativo de este colectivo para el año 2015 alcanzaría un 19,45% sobre el total de esa hipotética población en ese año.

Con relación a la estructura por sexos, se observa que si bien en el global de la población los porcentajes no difieren del observado para el conjunto del Estado (48,4% hombres y 51,6% mujeres), en el caso de los menores de 18 años se invierte (51,4% hombres y 48,6% mujeres).

La distribución de esta población menor de 18 años, por edades y grupos de edades, era la siguiente a uno de enero de 2005:

TABLA № 2: POBLACIÓN DE MENORES DE 18 AÑOS EN LA COMUNIDAD DE MADRID A 1 DE ENERO DE 2005, SEGÚN LA ÚLTIMA REVISIÓN DEL PADRÓN MUNICIPAL DE 2005

EDAD	AMBOS SEXOS	% SOBRE TOTAL 0-17 AÑOS	HOMBRES	MUJERES
Menos de 1 año	60.558	5,91	31.496	29.062
1	62.039	6,05	31.823	30.216
2	60.327	5,89	30.970	29.357
3	60.353	5,89	30.867	29.486
4	58.905	5 <i>,</i> 75	30.306	28.599
5	54.582	5,33	28.083	26.499
6	53.873	5,26	27.719	26.154
7	54.890	5,36	28.211	26.679
8	53.644	5,24	27.305	26.339
9	52.935	5,1 <i>7</i>	27.268	25.667
10	53.730	5,24	27.751	25.979
11	55.113	5,38	28.202	26.911
12	56.813	5,54	29.068	27.745
13	55.427	5,41	28.344	27.083

TABLA № 2: POBLACIÓN DE MENORES DE 18 AÑOS EN LA COMUNIDAD DE MADRID A 1 DE ENERO DE 2005, SEGÚN LA ÚLTIMA REVISIÓN DEL PADRÓN MUNICIPAL DE 2005 (Continuación)

EDAD	AMBOS SEXOS	% SOBRE TOTAL 0-17 AÑOS	HOMBRES	MUJERES
14	55.824	5,45	28.549	27.275
15	57.717	5,63	29.591	28.126
16	58.066	5,67	29.861	28.205
17	59.908	5,85	30.798	29.110
TOTAL 0-17 AÑOS	1.024.704	100,00	526.212	498.492
TOTAL POBLACIÓN	5.964.143		2.887.718	3.076.425

Fuente: Revisión del Padrón Municipal 2005. Instituto Nacional de Estadística (INE 2005). Elaboración propia.

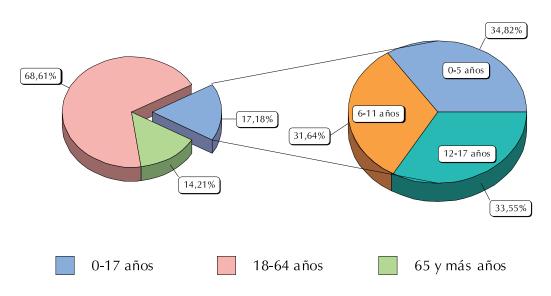
TABLA № 3: POBLACIÓN DE LA COMUNIDAD DE MADRID POR GRUPOS DE EDADES A 1 DE ENERO DE 2005, SEGÚN LA ÚLTIMA REVISIÓN DEL PADRÓN MUNICIPAL DE 2005

POBLACIÓN 0-17 AÑOS	POBLACIÓN 18-64 AÑOS	POBLACIÓN 65 Y MÁS AÑOS	TOTAL Población
1.024.704	4.092.189	847.250	5.964.143
17,18 %	68,61 %	14,21 %	100,00 %

POBLACIÓN	POBLACIÓN	<b>POBLACIÓN</b>	POBLACIÓN	POBLACIÓN	POBLACIÓN	TOTAL
0-2 AÑOS	3-5 AÑOS	6-8 AÑOS	9-11 AÑOS	12-14 AÑOS	15-17 AÑOS	0-17 AÑOS
182.924	173.840	162.407	161.778	168.064	175.691	1.024.704
17,85 %	16,96 %	15,85 %	15,79 %	16,40 %	17,15 %	100,00 %

POBLACIÓN 0-5 AÑOS	POBLACIÓN 6-11 AÑOS	POBLACIÓN 12-17 AÑOS	TOTAL 0-17 AÑOS
356.764	324.185	343.755	1.024.704
34,82 %	31,64 %	33,55 %	100,00 %

## POBLACIÓN DE LA COMUNIDAD DE MADRID POR GRUPOS DE EDADES



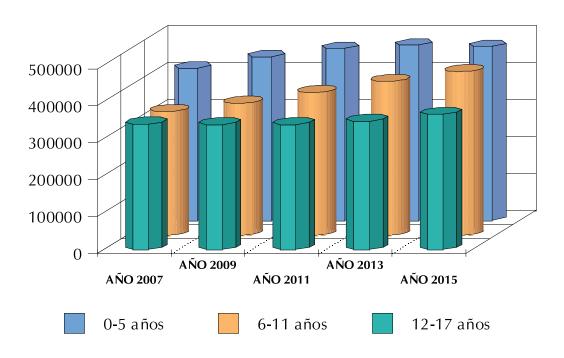
Fuente: Revisión del Padrón Municipal 2005. Instituto Nacional de Estadística (INE 2005). Elaboración propia.

TABLA № 4: PROYECCIONES DE LA POBLACIÓN DE MENORES DE 18 AÑOS EN LA COMUNIDAD DE MADRID DEL 2007 AL 2015. DATOS A 1 DE ENERO DE CADA AÑO

	AÑO 2007	AÑO 2009	AÑO 2011	AÑO 2013	AÑO 2015
0-5 AÑOS	412.209	443.381	465.717	475.107	471.542
6-11 AÑOS	334.953	357.700	386.941	416.895	443.626
12-17 AÑOS	339.943	338.922	338.771	348.088	366.582
TOTAL 0-17 AÑOS	1.087.105	1.140.003	1.191.430	1.240.090	1.281.750

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proyectados por el Instituto de Estadística de la Comunidad de Madrid. (Población actualizada al Padrón continuo 2004).

## PROYECCIONES DE POBLACIÓN MENOR DE 18 AÑOS EN LA COMUNIDAD DE MADRID



# Principales Indicadores Sociodemográficos de la población residente en la Comunidad de Madrid

Según los indicadores derivados de los datos provisionales disponibles del año 2005, se puede observar un ligero descenso en todos los referidos a nacimientos. La tasa bruta de natalidad se sitúa en 11,57 nacidos vivos por 1.000 habitantes, la tasa general de fecundidad en 42,24 nacidos por cada 1.000 mujeres de 15 a 49 años, y el índice sintético de fecundidad se encuentra en 1,31 hijos por mujer como media.

Estos indicadores configuran una situación en la fecundidad madrileña similar a la de finales de los años 80, aunque en esa época la tendencia era decreciente y en la actualidad ha sido creciente hasta el año 2004.

Por otro lado, las madres extranjeras siguen aportando mayor juventud en el nacimiento de los hijos respecto al comportamiento reproductor de las madres españolas, en comparación con la edad de éstas últimas al nacimiento de sus primeros hijos.

Mientras que las madres españolas siguen retrasando la edad al nacimiento de los hijos, 31,25 años para su primer hijo, las madres extranjeras se sitúan en una media de edad de 27,35 años para el primer hijo. Esto hace que la diferencia de edad entre ambos colectivos sea de 3,9 años al nacimiento de su primer hijo, mientras que esa diferencia apenas superaba el año en 1995, primer año desde el que el Instituto de Estadística de la Comunidad de Madrid realiza la serie.

En cuanto a la edad media al matrimonio, ésta sigue aumentando un año más, situándose con datos provisionales para el año 2005 en 33,31 años para los esposos y en 31,25 años para las esposas.

A continuación se detallan los principales indicadores de interés:

TABLA № 5: PRINCIPALES INDICADORES SOCIODEMOGRÁFICO DE RESIDENTES EN LA COMUNIDAD DE MADRID

	AÑO 2002	AÑO 2003	AÑO 2004	AÑO 2005*
Tasa bruta de natalidad (1)	11,23	11,63	11,68	11,57
Tasa general de fecundidad (2)	40,64	42,13	42,70	42,24
Índice sintético de fecundidad (3)	1,27	1,31	1,33	1,31
Edad media de la madre al nacimiento	30,09	30,19	30,32	30,43
del 1º hijo				
Edad media de la madre al nacimiento	30,78	30,94	31,12	31,25
del 1º hijo (madre española)				
Edad media de la madre al nacimiento	26,85	27,01	27,15	27,35
del 1º hijo (madre extranjera)				
Tasa bruta de mortalidad (4)	6,98	7,18	6,91	7,03
Tasa de mortalidad infantil (5)	3,66	4,00	4,00	3,71
Tasa bruta de nupcialidad (6)	5,35	5 <i>,</i> 17	5,12	No disponible

<sup>\*</sup> Datos provisionales

Fuente: Boletín de Demografía y Salud nº 72 – marzo 2006. Instituto de Estadística de la Comunidad de Madrid. Elaboración propia.

#### La distribución de los hogares en la Comunidad de Madrid

Según los datos derivados del último Censo de Población, en la Comunidad de Madrid existían 1.873.792 hogares en el año 2001, observándose un incremento de un 15,2% si lo comparamos con los hogares registrados en el año 1996 y un 22,1% si lo hacemos con los datos censales de 1991.

<sup>(1)</sup> Nacidos por cada 1.000 habitantes en el año de referencia

<sup>(2)</sup> Nacidos por cada 1.000 mujeres de 15 a 49 años en el año de referencia

<sup>(3)</sup> Número medio de hijos por mujer en el año de referencia

<sup>(4)</sup> Defunciones por cada 1.000 habitantes en el año de referencia

<sup>(5)</sup> Defunciones de menores de un año por cada 1.000 niños nacidos vivos

<sup>(6)</sup> Matrimonios por cada 1.000 habitantes en el año de referencia

Pero a la par de este incremento, se puede apreciar también una tendencia en la disminución paulatina del tamaño medio de los hogares, al igual que ocurre en una gran parte de países y regiones europeas. En el año 1991, el tamaño medio de los hogares madrileños era de 3,3 personas para el conjunto de los hogares, reduciéndose a 3,1 en el año 1996 y situándose en 2,9 en el año 2001.

Por otro lado, si observamos la distribución de los hogares de la Comunidad de Madrid en relación con el número de núcleos existentes, se puede destacar que en el año 2001 el 44,0% de los hogares estaba formado por un matrimonio o pareja con hijos, el 19,3% por un matrimonio o pareja sin hijos y el 19,4% por una única persona. (Ver tabla Nº 6).

Este último tipo de hogar compuesto de una persona, al igual que los hogares de dos o más personas sin núcleo familiar, han registrado un importante incremento si lo compramos con el año 1996, un 41,5% y 54,0% más respectivamente.

Asimismo y en relación también al año 1996, se observa un fuerte incremento de los hogares compuestos por padres solos con hijos, un 29,8%, aunque cuantitativamente este tipo de hogares en nuestra Comunidad sólo suponía en el año 2001 un 1,8% sobre el total de hogares (34.453 hogares).

Respecto a los hogares formados por madres solas con hijos, suponían un 8,6% del total de hogares (160.690) en el año 2001, incrementándose un 15,4% en relación con el año 1996.

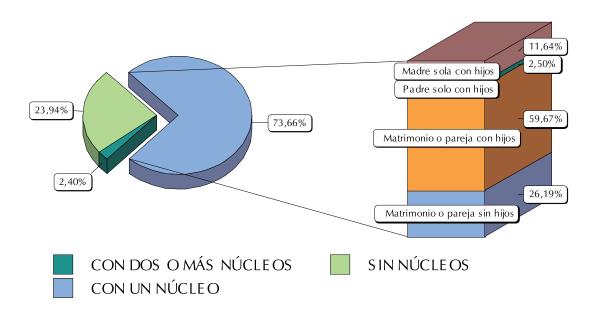
A continuación se detalla en la siguiente tabla la distribución de los hogares de la Comunidad de Madrid:

TABLA № 6: DISTRIBUCIÓN DE LOS HOGARES DE LA COMUNIDAD DE MADRID. AÑO 2001. (SEGÚN TIPO DE HOGAR EN RELACIÓN CON EL NÚMERO DE NÚCLEOS)

	HOGARES 2001	DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL	% VARIACIÓN SOBRE 1996
SIN NÚCLEOS	448.661	23,9	43,7
De una persona	363.222	19,4	41,5
De dos o más personas	85.439	4,6	54,0
CON UN NÚCLEO	1.380.189	73,7	8,3
Matrimonio o pareja sin hijos	361.484	19,3	26,8
Matrimonio o pareja con hijos	823.562	44,0	-0,1
Padre solo con hijos	34.453	1,8	29,8
Madre sola con hijos	160.690	8,6	15,4
CON DOS O MÁS NÚCLEOS	44.942	2,4	14,2
TOTAL HOGARES	1.873.792		15,2

Fuente: Estadística de Población 1996 del Instituto de Estadística de la Comunidad de Madrid y Censo de Población 2001 del INE. Elaboración propia.

# DISTRIBUCIÓN DE LOS HOGARES DE LA COMUNIDAD DE MADRID. AÑO 2001



# 5. QUEJAS TRAMITADAS Y SUS RESULTADOS

# QUEJAS TRAMITADAS Y SUS RESULTADOS

## 1000. INTEGRACIÓN SOCIAL Y PROTECCIÓN JURÍDICA

#### 1100. Situaciones de Riesgo

Si la protección a la infancia que está expuesta a maltrato presenta carencias y necesidades, un análisis de la respuesta social ante los casos menos graves o de riesgo, nos muestra también necesidades de mejora. Podría decirse incluso que tenemos mejor preparada la atención de los casos de maltrato infantil o desprotección que los de riesgo. Familias con problemas de convivencia y carencias en la atención de sus hijos, no tan graves como para que sea aconsejable separar al menor de su entorno o, como ocurre en otras ocasiones, se valora que la separación puede ser aún más perjudicial para el niño o niña que la permanencia en su domicilio, la intervención que se asume desde los Servicios Sociales suele definirse en términos de **seguimiento**, vocablo que se ajusta a lo que se hace en muchos casos, pero muy desajustado respecto a lo que se debería hacer.

El principio de evitar, siempre que se pueda, separar al menor de su entorno, debe llevar aparejado una intensa intervención en los casos en los que, ante los riesgos de la separación, se opta por los riegos del mantenimiento en familia. En demasiadas ocasiones, las intervenciones quedan a expensas del trabajo que realice un único profesional, en general la trabajadora social, que realiza el «seguimiento» del caso atienda la demanda que realice la propia familia y mantiene entrevistas de seguimiento, constatando generalmente, un devenir familiar con altibajos, en los que las crisis se van sucediendo y el profesional se muestra expectante y sensible para que, ante un agravamiento del problema se puedan adoptar las decisiones que se descartaron en un primer momento. Evidentemente no es esta la metodología apropiada para alcanzar los objetivos que se plantean ante un programa de preservación familiar en situaciones de riesgo.

Asimismo, es desigual la preferencia que en cada municipio se da a los programas de atención a la familia y a la infancia, más allá de las prestaciones básicas reguladas normativamente y, por lo tanto, los recursos materiales y personales que se destinan o se pueden destinar a ellos. Con ello, la atención y el apoyo que las familias reciben se encuentra demasiado condicionado por el lugar

de residencia. Esta Institución se propone hacer una investigación al respecto, que permita determinar el grado y la calidad de las prestaciones sociales destinadas a la infancia y la familia en las diferentes zonas de nuestra comunidad.

Nos consta que muchos programas y prestaciones, contratados, conveniados o subvencionados por la administración con entidades de iniciativa social, se encuentran en situaciones precarias, ello es así por el tiempo limitado de los contratos, que suelen tener una periodicidad anual, generalmente con presupuestos tan ajustados que ponen en peligro la calidad de servicio que se ofrece, teniendo a su vez las entidades frecuentes problemas financieros, derivados de los retrasos de la administración en el pago de las facturas, etc. Estas circunstancias perjudican la calidad de la atención que se presta, que en muchas ocasiones queda solo a merced de la sensibilidad y el esfuerzo mal remunerado de los profesionales.

La colaboración entre la administración autonómica y la local, al objeto de procurar la extensión de la cobertura en condiciones de igualdad a todos los ciudadanos, debe ser objetivo prioritario, facilitando el establecimiento de convenios de colaboración y consorcios de gestión que permitan la continuidad de los programas, que eviten duplicar recursos, y que racionalicen la implantación de los mismos. La Administración autonómica ha de compensar las deficiencias presupuestarias que puedan tener algunos municipios para dar la cobertura de servicios sociales establecida en términos de calidad, diversidad y mejora de los servicios, en condiciones de igualdad para sus ciudadanos.

La Ley 11/2003 de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid, responde a este objetivo de ordenar y estructurar los distintos componentes del **Sistema Público de Servicios Sociales**, aportando elementos relativos a la homogeneización del modelo de intervención y de las prestaciones, al objeto de que todas las personas residentes en la región reciban la misma atención social y del mismo modo, atendiendo a la responsabilidad pública de garantizar las prestaciones y derechos de los ciudadanos.

La confluencia de competencias en este sector de las administraciones publicas, autonómica y local, la pluralidad de agentes sociales que convergen en la provisión de estos servicios y la necesidad de que el marco general permita acoger de modo flexible las diversas realidades y, por lo tanto, las diversas necesidades de los distintos territorios, requiere que, para el cumplimiento del principio fundamental antes aludido de garantizar la atención de las necesidades para los ciudadanos de la región, se establezcan cauces de evaluación que permitan analizar que se hace efectivo este derecho.

La Ley tiene la virtud de establecer los principios de actuación que han de inspirar el sistema, acotar aspectos relativos a la organización funcional, metodología, coordinación y colaboración con otros sistemas de bienestar social y entre las administraciones, tipificando las prestaciones, diseñando el modelo se intervención y estableciendo, por vía reglamentaria, las ratios entre profesionales y población atendida. Todo ello sugiere y facilita indicadores que permiten realizar una evaluación de la implantación de la Ley en las diferentes zonas de la región trascurridos dos años desde su promulgación. En base al tiempo trascurrido desde su entrada en vigor, se impone actualmente conocer el grado de desarrollo e implantación en los diferentes municipios de la Comunidad de Madrid y conocer los resultados.

Para ello esta Institución propone la realización de un **Plan de Evaluación del Sistema Público de Servicios Sociales**, que valore la calidad en que se prestan los servicios en el marco estableci-

do por la Ley 11/2002 de Ordenación de la Actividad de los Centros y Servicios de Acción Social y de Mejora de la Calidad en la Prestación de los Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid, a través del Consejo Interadministrativo de Servicios Sociales, del Consejo Regional de Servicios Sociales o de los Consejos Sectoriales de Familia y/o Infancia.

Necesariamente este Plan ha de contemplar la elaboración de un Mapa de Necesidades de Infancia, Adolescencia y Familia en el ámbito del Sistema Público de Servicios Sociales, la dotación actual de programas, recursos, humanos y materiales, y equipamientos destinados a este sector de población en los diferentes municipios y distritos de la capital, los criterios que se aplican para el acceso y para la concesión de prestaciones, la metodología de intervención, protocolos y soportes de documentación que se utilizan, la ratio de población establecida por profesional y recurso, los órganos y estructuras creadas para la coordinación institucional, el perfil de la población atendida, los sistemas de evaluación de la calidad y nivel de satisfacción de los usuarios, las estructuras de participación de las personas menores de edad y las estructuras y mecanismos de financiación y dotación presupuestaria en cada municipio. Todo ello permitirá conocer los puntos fuertes y necesidades de mejora de atención social a la infancia y familia en nuestra comunidad y elevar propuestas y recomendaciones a las Instituciones competentes.

El Plan de Apoyo a la Familia de la Comunidad de Madrid, contempla la creación de un Observatorio de Detección de Necesidades de las Familias Madrileñas, dependiente de la Unidad de Orientación a las Familias en momentos difíciles. Las investigaciones y los datos que se aporten desde este observatorio serán de mucha utilidad para la evaluación que se propone.

Coincidimos con Félix López, catedrático de psicología y gran valedor de la teoría de las necesidades de la infancia, en que, para mejorar los planteamientos y prácticas, es necesario desarrollar un discurso del bienestar infantil que maneje, a la vez, dos enfoques complementarios: el modelo de la Deficiencia y el modelo del Bienestar. Las ventajas de este modelo son varias y dado que toma como referencia el bienestar infantil, no se limita a las situaciones graves o carenciales, admite que las deficiencias se pueden dar en todas las esferas donde interactúa el ser humano y permite un enfoque más preventivo del maltrato infantil.

Definiendo las necesidades se detectan mejor las carencias. Estas necesidades son universales para la infancia, independientemente del contexto cultural o social en el que se desarrolle. Han de orientar la prevención, la toma de decisiones y la provisión de ayuda. De esta forma, el bienestar infantil así definido se convierte en una meta a la que debemos aspirar. Cambia el sentido de los servicios sociales convirtiéndolos en promotores positivos de desarrollo y de fomento del bienestar social en la infancia.

Por este camino van los trabajos que se vienen realizando para la elaboración del Plan Estratégico Nacional sobre Infancia y Adolescencia, del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, en colaboración con las organismos de Atención a la Infancia de las diferentes Comunidades Autónomas y con Organizaciones No Gubernamentales. Tomando las necesidades de la infancia como referencia, pretenden articular un marco común de políticas y estrategias encaminadas a la mejora de calidad de vida de la infancia en nuestro país, que sea compartido por las diferentes administraciones y que garantice una atención igualitaria en todo el ámbito geográfico del territorio español. Por ello resulta muy apropiada la metodología que se sigue para la elaboración del Plan, dando participación a las diferentes administraciones y entidades implicadas, lo que permite alcanzar los niveles de consenso necesarios.

Compartimos plenamente los principios básicos enunciados y los objetivos y medidas que se proponen en este plan, tomando en consideración las recomendaciones formuladas por el Comité de Derechos del Niño del año 2002, en relación al II Informe de España sobre la aplicación de la Convención de los Derechos del Niño.

Celebramos también los diversos Planes de Familia y de Infancia que se vienen diseñando, por el gobierno regional y por las administraciones locales. Los materiales divulgativos que acompañan a estos programas pueden ser de mucha utilidad si se les da suficiente difusión. En el I Plan de Apoyo a la Familia de la Comunidad de Madrid, se contempla también la creación de Centros de Atención Integral a la Familia, uno de los cuales está previsto que sea móvil.

En el marco de los recursos que se están implantando de forma novedosa, destacamos la creación de los Centros de Apoyo a la Familia que, en el Ayuntamiento de Madrid y en otros municipios de nuestra región se van poniendo en funcionamiento. Las actividades que se desarrollan están muy ajustadas a las necesidades actuales de las familias, tanto en los programas de divulgación y grupos formativos, como en la atención individualizada de las familias. Tienen la virtud de que las personas interesadas pueden acceder a ellos directamente. No obstante, y con el fin de aportar orientaciones en aras a un mejor funcionamiento, queremos hacer notar que en alguno de estos centros han informado a esta Oficina de que en su protocolo de actuación, no contemplan atender las consultas de los adolescentes si no van acompañados de sus padres. Entendemos que, salvaguardando y reservándose la potestad y obligatoriedad del centro para informar a la familia en el supuesto de requerirse, parece más apropiado, en el caso de los adolescentes, que los centros se muestren disponibles a atender sus consultas sin imponer el requisito previo de venir acompañados de su familia, ya que esta condición puede disuadirlos de solicitar ayuda y reducirse de esta manera las posibilidades de obtenerla y prevenir otros problemas. Recordemos que en la atención primaria de salud, cuando los menores cumplen 14 años y pasan a ser atendidos por los médicos de familia, los propios adolescentes pueden pedir cita y acudir a la consulta. Entendemos que la atención desde los Centros de Apoyo a la Familia debería tener las mismas condiciones de acceso para ellos.

Insistimos en la necesidad de que estos planes se constituyan en una tupida red bien organizada y estructurada de apoyo a las familias de nuestra comunidad y los diferentes planes se pongan en relación para cubrir las lagunas existentes, con el fin de asegurar las prestaciones, compensar las diferencias, evitar el riego de que se dupliquen servicios y, en definitiva hacer un uso racional de los recursos públicos.

En definitiva se trata de considerar a los niños como ciudadanos de pleno derecho y, desde este respeto, por tratarse de ciudadanos que requieren una especial protección en su proceso de crecimiento, facilitar a las personas responsables de su cuidado, las oportunidad de poder hacerlo en las mejores condiciones.

Los expedientes que se han tramitado en el apartado de situaciones de riesgo, recogen en la mayoría de los casos la que sospecha de que los menores pueden no estar recibiendo una atención adecuada por parte de los responsables de su cuidado. Como en otras ocasiones, a veces son otros menores los que solicitan ayuda al defensor para amigos o conocidos suyos.

En el **exp. 441/05** un menor a través del formulario que se incluye en los folletos de información sobre el defensor del menor, nos comunica su preocupación por tres hermanos que son vecinos suyos y a los que oye llorar con mucha frecuencia, cree que les pega el compañero de la madre y dice que se oyen muchas discusiones y gritos de los adultos en la casa. Nos facilitaba la dirección

del domicilio, con lo cual pudimos informar a los Servicios Sociales de la zona, solicitando una valoración de la posible situación de riesgo de estos tres niños. Desde los Servicios Sociales se confirmó la existencia de una conflictiva relación de pareja y otras circunstancias problemáticas en el núcleo familiar que vienen siendo objeto de intervención social desde hace varios años. En respuesta a nuestra solicitud se realizaron varias entrevistas con los menores y con los centros escolares, no detectándose indicios de maltrato físico, aunque si relaciones muy problemáticas entre los miembros de la familia que requieren de una intensiva actuación social.

En otras ocasiones, la Institución se ha puesto a disposición de los ciudadanos y de la administración implicándose y colaborando directamente en las actuaciones que se siguen. Así en el expediente **618/05l**, los padres adoptivos de un menor de 15 años se ponen en contacto con esta Oficina ante la grave situación creada por la desaparición de su hijo y las dificultades que están teniendo para dar con su paradero, a pesar de las denuncias presentadas. El menor, de etnia gitana, fue acogido junto con su hermana, un año menor que él, cuando contaban 8 y 7 años de edad respectivamente. Habiendo trascurrido sin problemas la adaptación de los niños a su nueva familia, a los dos años obtuvieron el auto de adopción.

El menor, que se integró muy satisfactoriamente en el entorno familiar y escolar, comenzó en la etapa adolescente a presentar problemas de identidad y confusión en cuanto a su vinculación a su familia adoptiva y de origen. Esta situación derivó en unas crisis de ansiedad, alteraciones del comportamiento y rechazo a su familia adoptiva de muy difícil manejo, por lo que se aconsejó el ingreso en un centro residencia en régimen de guarda. Esta alternativa no pudo mantenerse más que tres meses, ya que para entonces el chico había localizado a su familia de origen, fugándose del centro.

La familia adoptiva, no obteniendo respuesta satisfactoria a las múltiples denuncias y gestiones realizadas para tratar de encontrarle, acudió a esta Institución. Considerando la situación emocional tan traumática en que se encontraba el menor, las crisis que habían dado lugar a la separación y la posibilidad de que aún dando con su paradero, lo cual podía no ser difícil, la negativa del chico a volver con su familia adoptiva y ante la presión que podía experimentar, se agravara aún más el problema, se optó por solicitar la mediación de las asociaciones y organizaciones gitanas con las que está trabajando.

Para ello se contacto con dos personas relevantes de la Fundación ROM, con gran prestigio entre la población gitana, que entendieron con sensibilidad y sensatez la situación planteada, localizaron a la familia con la que se encontraba el chico y desde entonces vienen desarrollando una labor de mediación.

Se mantuvo una reunión en la sede de la Institución, a la que acudieron los padres adoptivos del menor, los representantes de la Fundación ROM, el Fiscal de Menores, el Coordinador del Área de Protección del IMMF y la Vocal Comisionado. Esta reunión permitió, gracias a la buena disposición de los interlocutores, especialmente de los padres, y a la capacidad de las instituciones allí representadas para flexibilizar los requisitos administrativos y normativos, realizar un diseño basado en la mediación que posibilitara que el menor admitiera el contacto y supervisión institucional desde el Área de Protección, para que se pudiera supervisar y seguir su evolución en tanto se trabaja en la posibilidad de que pueda encontrarse otra vez con sus padres y su hermana.

Queremos destacar aquí la fortaleza y la generosidad de los padres, la comprensión y el amor que han demostrado por este chico, no cejando en su empeño de encontrarle, de asegurarse de que está bien, tratando el problema con la delicadeza y con la firmeza que requiere, procurando el bienestar del chico. Reconocemos todo esto de una manera especial en la figura de la madre, a quien trasmitimos en este Informe nuestra admiración.

El **exp. 916/05** se inició tras la queja recibida por un ciudadano que conoce a una familia compuesta por los padres y tres niños, dos niñas de 6 y 5 años y un niño de 2 años, estando la madre embarazada. A esta familia la apoya desde que nacieron los niños, de los que es padrino, ayudándoles en el cuidado y manutención, con ayuda económica y prestando toda clase de cuidados a los pequeños. La familia vivía en una vivienda de unos 30 m² que no reunía las condiciones mínimas de habitabilidad y, aunque habían solicitado una vivienda de protección oficial en abril del 2004 por el cupo de especial necesidad, se les había informado que una vez trascurrido un año desde su solicitud, el expediente había caducado y tendrían que volver a formularla de nuevo, quejándose el promovente de que la familia no había tenido previo aviso de la caducidad de dicha documentación.

Los padres carecían de empleo, llevaban una vida muy desorganizada, cambiando constantemente de domicilio, con gran conflictividad relacional de la pareja, agresiones y malos tratos frecuentes. La atención que prestaban a los niños ha sido desde su nacimiento muy deficitaria, en cuanto a alimentación, cuidado e higiene, por lo que el promovente, por la relación de amistad que le unía y preocupado por la situación de los niños, asumió todos los gastos derivados de sus necesidades, del pago de la vivienda y de los recibos. Informó, asimismo que los malos tratos hacía los niños eran frecuentes, habiendo podido observar las marcas que el maltrato físico les dejaba o la manera violenta con que les daban de comer, o les manipulaban y arrojaban a la cuna cuando contaban pocos meses de edad. Los niños tenían miedo al padre, de tal manera que, cuando estaban en su domicilio, ya que tanto él como su hermana se han debido hacer cargo de los niños en numerosas ocasiones, los niños se aferraban a ellos llorando porque no querían volver a su casa. Las niñas presentaban dificultades en su desarrollo cognitivo y emocional, por lo que las dos recibían tratamiento de logopedia y la mayor de psicoterapia en el Centro de Salud Mental.

La familia había mantenido contacto con los Servicios Sociales de la Junta Municipal desde noviembre de 2003. En varias ocasiones, tanto los padres como él mismo, han acudido a entrevistas con los profesionales, relatando algunas de las dificultades de la familia para hacerse cargo de sus hijos.

Por información facilitada desde el Centro de Servicios Sociales, al parecer este caso había sido visto, con fecha 8 de septiembre de 2005, en la reunión del Equipo Técnico de Menores y Familia (ETMF), acordándose la valoración del caso por el CAI, el seguimiento escolar de los menores por los SS.SS. de Zona y enviar informe a Comisión de Tutela del Menor. Sin embargo, se considera que, teniendo en cuenta los indicadores de riesgo que presenta la familia, la actuación del sistema de protección, no parece haber sido lo suficientemente ágil, considerando el plazo que trascurre desde las primeras demandas de intervención social, en noviembre de 2003, hasta que es valorado en ETMF, en septiembre del 2005. Se recomendó, por ello, realizar un análisis de la intervención llevada a cabo por las instituciones, por si del mismo se dedujeran posibles deficiencias y, en consecuencia, proponer las mejoras en la actuación del sistema de protección que evitaran que se repitieran estas deficiencias en el futuro.

Con fecha 2 de noviembre, esta Institución tuvo conocimiento a través del promovente de que la familia había desaparecido de su domicilio. Este extremo se pudo verificar con el Centro de

Servicios Sociales, y con el colegio de las niñas al que habían dejado de acudir, conociéndose por las llamadas efectuadas por las niñas que se encontraban en Paris. Se cursó oficio a Fiscalía por si procediera la adopción de medidas en aras de la localización y protección de los menores.

Por la información que el promovente fue facilitando a esta Institución, al cabo de quince días pudo ser localizada una pista de la familia en Huesca, informándonos desde el albergue municipal de esa localidad que habían partido con los menores en dirección a Murcia. Esta información fue trasmitida de forma inmediata al IMMF para que en coordinación con la Dirección General de Protección a la Infancia de Murcia se tratara de localizar a la familia y se requería ejercer la protección necesaria de los menores. Ese mismo día fueron localizados deambulando por la calle, quedando los menores acogidos en un centro residencia tras apreciar su situación de desamparo y constituir la tutela urgente.

Trascurridos cuatro meses, los menores se encuentran aún en Murcia. La niña mayor ha sido traslada a otro centro y separada de sus hermanos aunque se facilitan las visitas. A los padres se les autorizó a una hora de visita a la semana. Ante la dificultad para instalarse en Murcia regresaron a Madrid, donde se pusieron en contacto con Servicios Sociales y con la Comisión de Tutela del Menor para solicitar que se trasladara a los niños a un centro de la Comunidad de Madrid. Al promovente, con quien los niños mantienen una gran relación de afecto pues ha sido su cuidador principal, le impidieron desde Murcia cualquier forma de contacto con los niños, ni siquiera telefónica, no permitiendo escribirles, mandarles tarjetas de felicitación por su cumpleaños o dinero para que les compraran una tarta. No les han permitido tampoco enviarles los regalos de Reyes que ya tenían preparados ni los juguetes y pertenencias de los niños que tenía en su poder.

Esta institución se ha puesto en contacto en varias ocasiones con la Dirección General de Murcia, solicitando información acerca de este proceder estricto que estaba interrumpiendo de una manera tan brusca las relaciones emocionales principales de estos niños, justificando el proceder desde esa Dirección General en previsión de que si los niños habían de ser acogidos por otra familia era preferible que interrumpieran esta relación.

Esta Institución no consigue entender desde que teorías o planteamientos puede justificarse y considerarse beneficioso para un niño provocar una ruptura brusca y traumática con sus figuras de apego. Ni aún en el caso de que hubieran de ser acogidos por otra familia, la elaboración adecuada de las relaciones vinculares, el mantenimiento de las figuras de referencia y no provocar experiencias tan traumáticas de abandono o desapego, es básico para que los niños puedan conservar intacta su capacidad de vinculación y su salud emocional. Tampoco parece adecuado, a juicio de esta Institución, la separación de los hermanos, provocado por el traslado de la mayor a otro centro por haber sobrepasado la edad, cuando aún no se había ratificado la tutela ni estaba claro el proyecto familiar, que podía implicar un traslado a Madrid, lugar de residencia habitual de los niños.

Se ha observado también que no ha habido la comunicación y coordinación necesarias entre los Servicios de Protección de Madrid y los de Murcia, comprobando esta Institución a través de los informes que se solicitaron a ambos servicios, que cada uno esperaba del otro que se pronunciara respecto al traslado de los niños a Madrid.

El promovente se ha mostrado dispuesto a ofrecer apoyo a la madre de los menores, a solicitar el acogimiento familiar si ello es lo más conveniente con la ayuda de su hermana, ha remitido numerosos escritos a una y otra administración sin haber obtenido respuesta a ninguno de ellos. Finalmente se ha visto en la necesidad de solicitar un abogado y hacer valer, a través de la justicia su condición de allegado de los niños, a quienes sigue queriendo ayudar en la medida que la administración le permita.

Actualmente los servicios de protección de Murcia les han ofrecido a los padres la alternativa de que si deciden finalmente marcharse a su país de origen, Ecuador, ellos les dejarían los niños en el aeropuerto, considerando sino la alternativa de que la madre de los menores sea apoyada en la crianza y educación de los niños por el promovente del expediente y su hermana como han ofrecido.

Hemos querido relatar de una manera más exhaustiva el contenido de este expediente que refleja la rigidez con que en ocasiones el Sistema de Protección ejerce la tutela de los niños, con el riego de conculcar derechos básicos de estos, de sus familiares y de las personas estrechamente vinculadas con ellos. Hemos de hacer notar que desde el año 2003 en que se solicita la intervención de los servicios sociales hasta que la familia emprende su periplo, ningún profesional de servicios sociales había entrevistado ni valorado a los niños, ni tan siquiera se había efectuado una visita al domicilio de la familia, mientras el promovente se seguía haciendo cargo de todas las necesidades de los niños y no cejaba en su empeño de pedir la intervención de los servicios sociales. Cuando por fin y gracias a su preocupación se produce la protección de los menores, el sistema actúa con poca sensibilidad hacia las necesidades emocionales de los niños y de las personas que los han cuidado y querido. La acción protectora implica actuaciones que tienen un impacto en relaciones de vínculo y emocionales y por lo tanto han de manejarse con sumo cuidado, máxime cuando se trata de menores y especialmente a edades tan tempranas. Decisiones de ruptura de cualquier contacto tan drásticas como las que se han tomado han de adoptarse con sumo cuidado, perfectamente analizadas, plenamente justificadas por el bien del menor y solo en los casos en que sea absolutamente necesario.

Este expediente continúa abierto y se está valorando la conveniencia de dar traslado a la Fiscalía de Menores, como órgano al que corresponde la superior vigilancia de la acción protectora de la Administración Pública, de acuerdo con lo previsto en el articulo 174 del Código Civil, así como elevar recomendaciones al respecto a los organismos de protección implicados.

#### 1111. Mendicidad

Relacionado con la mendicidad infantil el presente Informe se hace eco de la situación de algunos menores de origen rumano, a los que se les ha visto deambular por las calles, que en su mayoría proceden de los asentamientos, de edades comprendidas entre los ocho y los catorce años, sin escolarizar, que suelen ir en grupos pequeños, practicando la mendicidad e incluso aprovechando los despistes de los viandantes para cometer pequeños hurtos. Preocupados por este problema, esta Institución inició de oficio la tramitación del expediente 316/05 requiriendo información de los responsables de los Agentes Tutores del Municipio de Madrid, sobre las actuaciones realizadas, del Instituto Madrileño del Menor y la Familia acerca del protocolo de mendicidad y de las Organizaciones que trabajan en los asentamientos rumanos.

El Defensor del Menor se desplazó, con fecha 17 de junio de 2005 a la Cañada Real, efectuando un recorrido por el lugar para conocer de primera mano la situación en que se encontraba y mantener una reunión conjunta con las organizaciones que allí trabajan: Cruz Roja, Comisión

Católica, IRIS, el Fanal y los educadores de los Servicios Sociales de la Zona. Del informe elaborado al respecto, extractamos algunas conclusiones y realizamos algunas propuestas en el marco de este Informe Anual.

La Cañada Real comprende **varias realidades** sociales. Aunque todas son contextos de riesgo para los niños y niñas que allí residen, unas son más graves que otras.

Las familias que están en los campamentos están incorporadas a los programas que desarrolla Cruz Roja y Comisión Católica, el periodo de permanencia en el programa suele ser de seis meses a un año, aunque no hay un tiempo definido porque se funciona por proyectos individuales para cada familia, en función de las capacidades de autonomía e integración que van desarrollando (empleo, vivienda, hábitos saludables, conocimiento del idioma, etc....). En los campamentos y asentamientos residen familias de origen rumano, búlgaro y de otros países del este, así como marroquíes y gitanos españoles. En estos campamentos los niños están escolarizados, reciben los cuidados necesarios, de limpieza y alimentación. Existen unas normas que todas las familias han de cumplir, y la adaptación generalmente es buena. En Getafe hay una colonia importante de familias de origen rumano ya han pasado por el programa de los campamentos y están en general bastante bien adaptados. La mayoría trabaja en la construcción y en el servicio domestico, con permiso de residencia y trabajo. Se ha realizado una investigación al respecto a través del Plan Local de Getafe.

A lo largo de la Cañada real, existen otros asentamientos. Algunos de ellos de larga trayectoria, por lo que se han construido viviendas que, aunque ilegales, disponen de condiciones buenas de habitabilidad. Sin embargo, en torno a estas viviendas se sitúan otras que no cumplen esos mínimos. En algunas de estas zonas se desarrollan programas sociales y en otras no.

Más allá de la carretera asfaltada de la Cañada, continua un camino de tierra en muy malas condiciones, en dirección a Getafe, en el que se observan chabolas a ambos lados. Estas llegan hasta las inmediaciones del municipio. Algunos niños de este asentamiento están escolarizados pero no está establecida ninguna ruta escolar. En esta zona las condiciones higiénicas son muy malas y hay muy difícil acceso al agua y a otros servicios básicos.

Es muy difícil calcular la población infantil que se encuentra en estas zonas. Suelen ser familias con un alto índice de natalidad; por cada dos adultos puede haber más de tres o cuatro niños. De la campaña de vacunación que se realizó en colaboración con el SAMUR en diciembre de 2004, se detectó la presencia de unos quinientos niños pero las organizaciones que trabajan en la zona consideran que puede haber bastantes más.

Un problema que se está acentuando últimamente es el traslado de familias que se dedican al tráfico de drogas desde las Barranquillas a esta zona. Más de 100 niños han venido de las Barranquillas. Allí quedan unos 84 menores de menos de 16 años. Los menores de algunas de estas zonas viven en contacto con la droga y la delincuencia, con doce ó trece años están ya consumiendo cocaína y heroína, especialmente los que vienen de la zona de las Barranquillas.

Las 14 familias con las que trabajan desde el programa IRIS son las que más problemas de adaptación presentan, por la falta de hábitos básicos para una integración con garantías. Es por ello que se retrasa su integración en viviendas normalizadas, hasta que estén más preparados para este tipo de convivencia. A veces se han forzado realojamientos sin la preparación previa y se han generado muchos problemas. Está previsto que estas familias se puedan realojar en el plazo de año y medio.

El asentamiento se esta extendiendo tanto que las chabolas están llegando hasta el mismo vertedero. Algunas familias les facilitan a los camiones descargar a sus puertas a cambio de 30 €

El hábito de la mendicidad está muy arraigado en algunos colectivos y es reforzado por los ingresos que obtienen, que en algunos casos superan los 1.500 € al mes. La práctica de la mendicidad les lleva a rechazar los programas sociales de integración, ya que esta actividad entra en contradicción con los objetivos de los programas (escolarización, salud y cuidados de los niños, empleo, normas horarios, etc.). En la mendicidad suelen ocuparse las mujeres y los niños. Esta práctica es uno de los mayores impedimentos para su integración social, sin embargo es muy dificil de erradicar cuando se obtienen dichos ingresos. Las organizaciones consideran que hay que combatir esta situación sensibilizando a la población a través de los medios de comunicación de los efectos negativos de dar dinero en la calle.

Diferentes organizaciones trabajan con distintos grupos de esta población sin que exista una estructura institucional que les permita compartir la información de que dispone cada una y poner en relación los programas. Algunas zonas no son objeto de ningún programa social. Las asociaciones se quejan de que no cuentan con apoyo de los representantes del gobierno de Rumania en España ya que sólo trabajan con las personas que están documentadas y tienen permiso de residencia y trabajo.

Respecto al estado de la Vía Pecuaria, cuyo acondicionamiento ha solicitado esta Institución, en el momento de la visita se pudo comprobar que aunque se habían hecho algunas mejoras, éstas eran muy insuficientes, los arcenes seguían sucios, llenos de desechos, sin posibilidad de transitar por ellos. El tráfico de camiones era muy intenso. La señalización escasa y con limitaciones de velocidad de 40 o 60 km/h, de forma un tanto aleatoria, que no se cumple. Las paradas de bus escolar no estaban bien señalizadas, no había marquesinas ni pasos de cebra. En algún caso los propios vecinos las habían señalizado con una tabla. El riesgo de cruzar la vía sigue siendo muy elevado y especialmente para los niños.

Existe un espacio de coordinación de profesionales que de forma voluntaria y sin mandato institucional han comenzado a reunirse un jueves al mes en el Centro de Salud de Vallecas para la intervención coordinada en esta zona. Participan las Organizaciones y Asociaciones, Servicios Sociales y el Centro de Salud. De aquí surgió el programa de vacunación. A estas reuniones se ha convocado insistentemente por su relevancia a representantes de Educación a través de los Técnicos de Educación, de la Junta Municipal y de la Inspección de Zona de la Consejería.

Esta Institución ha solicitado de estas Organizaciones la elaboración de un documento que permita hacer un diagnóstico de la situación, en cuanto al número de familias, de menores y de la problemática que les afecta. Existe información pero está parcelada en cada una de las organizaciones. Se considera necesario obtener una valoración más global, que permita priorizar las propuestas de actuación en la zona.

#### 1113. **Drogas (3)**

Los preocupantes datos de las encuestas e investigaciones sobre el creciente consumo de droga entre los adolescentes y jovenes apuntan a la necesidad de replantear las políticas de prevención, donde parece que se detectan los principales fallos de nuestro sistema de actuación en materia de drogas.

La sociedad va cambiando de forma acelerada. Algunas circunstancias relacionadas con estos cambios sociales afectan más determinantemente a los patrones de consumo de drogas: una mayor capacidad adquisitiva de la población, asociada a una oferta de ocio y consumo superior a las necesidades de la ciudadania, el marketing y la publicidad genera deseos reales o artificiales, pulsiones de compra, menor tolerancia a la frustración, ritmo de vida regido por la satisfacción inmediata, fuerte presión para obtener éxito social, mayor competitividad, etc.

Actualmente el consumo de drogas tiene un componente muy recreativo, asociado al fin de semana y a las fiestas, las drogas no se perciben tan peligrosas como hace unos años y el perfil del drogadicto ha dejado de ser el de la persona fuertemente desadaptada, con graves problemas de salud, al estilo del heroinómano de los años ochenta, y ha dejado paso a otro perfil de poli-consumidor de drogas más aceptadas, más baratas y menos criminógenas, al menos por ahora.

La Encuesta Estatal Sobre Uso de drogas en Enseñanzas Secundarias que se realiza bianualmente con un estricto control metodológico, aporta indicadores muy fiables sobre la prevalencias de los consumos en adolescentes y jóvenes, cuyos datos se recogen en el último informe del Observatorio Español sobre drogas.

Se aprecia un constante incremento de los consumos de alcohol, cocaína y cannabis y la edad de inicio en estos consumos se va reduciendo. Entre las causas que pueden explicar estas tendencias se destaca el que la percepción de riesgo atribuido al consumo de sustancias psicoactivas ha disminuido entre los jóvenes y la sociedad en general parece asumir el fenómeno de las drogas como algo casi inevitable.

La sustancia que más consumen los jóvenes es, con diferencia, el alcohol, del que disponen con suma facilidad y que goza de gran aceptación social: no es percibido como una droga, a pesar de reunir todas las características que lo tipifican como tal.

Entre las drogas ilegales, la que más se consume por parte de nuestros adolescentes y jovenes es sin duda el cannabis. Al respecto, recientemente se ha publicado el primer trabajo que ha elaborado la Comisión Clínica del Plan Nacional de Drogas creada en el marco del Plan de Acción sobre Drogas 2005-2008.

En este estudio se afirma que el cannabis es la droga ilegal de uso más extendido en todo el mundo, y tanto en la unión europea como en España, su consumo está aumentando a lo largo de los últimos años y la tendencia sigue siendo creciente. Las tasas más altas de consumo se dan entre jovenes y adultos de 15 a 34 años. Las tendencias de consumo reciente de cannabis en población de 15 a 34 años son claramente crecientes en la generalidad de los países europeos a partir de los años noventa.

Vuelve a destacar la menor percepción del riego de consumo que conlleva esta sustancia, ya que mientras en el año 1994, el 60% de los estudiantes de enseñanzas secundarias consideraban que consumir cannabis de forma ocasional podía tener para ellos problemas importantes, en el año 2004 el porcentaje de los que son de esa opinión ha disminuido a un 37%.

No obstante, los datos comparativos entre la prevalencia a lo largo de la vida, de consumo reciente y de consumo actual, sugieren que el consumo de cannabis tiende a ser ocasional o a interrumpirse después de un tiempo.

El Eurobarometro en su informe nº 158, 2004 señala, en cuanto a las fuentes de información que tienen los jovenes sobre las drogas, que la que más ha crecido en importancia es la de internet. Esto último ha llevado a los investigadores a estudiar este fenómeno, encontrando que, de las webs más populares de internet en tema de drogas, hay una cantidad importante de información que puede ser no adecuada. En el informe *Psyconaut 2002*, financiado por la **Unión Europea** con el objetivo de analizar la información disponible en internet sobre las distintas drogas de abuso, se encontró que en el caso concreto del cannabis la mayoría de las webs (62%) se mostraban favorables a su consumo, resultados que contrastan con los obtenidos para el resto de las drogas ilegales, en las que solo el 18 % de las webs analizadas se mostraban a favor. Estos resultados sugieren que, para la prevención del consumo de drogas, habrá de tenerse en cuenta también el papel de la Red como proveedor de información que pudiera incitar al consumo de estas sustancias.

En el año 2004, en que se realizó el último estudio de la Encuesta Estatal sobre el Consumo de Drogas en Enseñanzas Secundarias, el 42´7 % de los estudiantes de 14 a 18 años había consumido cannabis alguna vez en la vida, un 36´6 % lo había hecho en el último año y un 25´1 % en el último mes. Es decir lo que se conoce como consumo actual, una vez al mes, se encuentra uno de cada cuatro estudiantes. La tendencia del consumo es creciente. Si comparamos los datos del año 1994 con los de 2004 se observa que la prevalencia del consumo en el último año pasó de 18´2 % en el año 1994 al 36´6 % en el 2004. En este mismo periodo ha disminuido la edad media de inicio al consumo de 15´1 a 14´7. La prevalencia aumenta con la edad ya que a los 14 años el consumo en el último mes es en el año 2004 del 10 % y a la edad de 18 años del 35´7 %. Además el riego percibido de consumir cannabis es muy bajo entre los estudiantes que piensan que este consumo es menos dañino que cualquier otra droga, legal o ilegal. También la mayoría, el 71´8 %, refiere que le sería fácil o muy fácil conseguirla.

Las investigaciones también demuestran que el hachís es más dañino que hace diez años. La potencia del cannabis experimentó un progresivo aumento debido a la mejora de las técnicas de cultivo y la selección genética de variantes más psicoactivas. Este aumento se ha estabilizado en Europa en los últimos años.

Los psiquiatras llaman la atención acerca de los daños crónicos que puede causar en el cerebro, desencadenando procesos psicóticos. En estos últimos diez años se han multiplicado por cinco los ingresos en hospitales por psicosis debidas a drogas. Esto es especialmente peligroso cuando el consumo se inicia a edades tempranas, por una mayor vulnerabilidad de las estructuras neurológicas, psicológicas y emocionales de los menores.

Según el Informe Clínico referido, el cannabis está asociado a otros consumos. Los consumidores de cannabis en los últimos 30 días, en un 92% también lo son de alcohol, un 64´9 % también lo son de tabaco, un 13´8 % de cocaína, un 6´4 % de anfetaminas, un 5´1 % de alucinógenos, un 4´9 % de éxtasis y un 4´2 % de tranquilizantes. A este respecto, las investigaciones ponen de manifiesto que los adolescentes que han probado cocaína y heroína, previamente habían consumido alcohol, tabaco y cannabis, que los consumidores regulares de cannabis tienen más probabilidades de consumir heroína y cocaína y que cuanto más temprano es el inicio del consumo de cannabis, mayor riesgo de que se consuman otras drogas. Esto puede explicarse por la presencia de factores de riesgo para las drogas (problemática personal, familiar y/o social), por el acceso al mercado ilegal y por que los efectos del cannabis en el cerebro puedan aumentar la predisposición de consumo de otras drogas. Ello no significa que todos los que la consumen acaben consumiendo otras drogas, pero si que aumenta el riesgo de que lo hagan.

El cannabis es una droga y actúa como tal en cuanto al daño que provoca en el organismo, la afectación personal y social y el riesgo de adicción y dependencia. Sin embargo, según este estudio, la proporción de sujetos que acuden en demanda de tratamiento de desabituación es muy baja si tenemos en cuenta el porcentaje de personas que presentan un consumo problemático.

Asimismo, la cocaína, cuyo consumo también se ha incrementado en los adolescentes, colocándonos a la cabeza de Europa, es especialmente perniciosa para éstos, alertando los especialistas sobre su mayor capacidad adictiva, las graves consecuencias físicas y psicológicas y la menor percepción de toxicidad que tienen sus consumidores, ya que trasmite una falsa sensación de control, se perciben más tarde los problemas de adicción y la búsqueda de ayuda se produce cuando los efectos en el organismo y en la esfera personal y social son ya muy graves. Los adolescentes son especialmente vulnerables a estos efectos, porque aumenta su sensación de control y de invulnerabilidad, lo que les hace tener aún una menor percepción de los riesgos de la que ya es propia de esta etapa. Este parece ser uno de los factores favorecedores del consumo de drogas en adolescentes y por lo tanto una de las tareas prioritarias a acometer en la prevención de estas conductas.

La edad de inicio es un factor determinante para la aparición de consecuencias negativas y graves del consumo de drogas y para que pueda derivar en un consumo problemático. Esto puede ser debido a que las sustancias psicoactivas provocan cambios neurológicos y alteraciones en el Sistema Nervioso Central y de otros órganos y sistemas durante determinados periodos del desarrollo de los mismos. El inicio antes de los 16 años se asocia con la aparición de trastornos mentales, déficit neurológicos y por tanto problemas en el rendimiento escolar, con derivación a un consumo problemático de cannabis y otras drogas y con mayores dificultades para abandonarlas. El descenso de la edad de inicio en el consumo de cualquier sustancia es un factor predictor del riesgo de que se instauren comportamientos problemáticos, dependencia y trastornos asociados al consumo de drogas en la edad adulta. Se confirma también una «feminización» de los consumos, que, si se instauran de forma crónica, pueden aumentar dentro de unos años considerablemente las tasas actuales de consumo en adultos y aumentar las patologías de recién nacidos asociadas a estos consumos.

El Plan Nacional Sobre Drogas, que cumple ahora su 20 aniversario, y los planes autonómicos y locales que se han ido desarrollando, han configurado una red de recursos y servicios que inicialmente se destinaron al problema que se identificó como más grave en el año 1985 y que llegó a constituir la principal preocupación de la sociedad de entonces, es decir el toxicómano adicto a la heroína. El Plan Nacional supuso un paso importante que permitió trascender el modelo represor y configurar un tratamiento social del problema, que se realizó con el consenso de las fuerzas sociales, y que permitió un abordaje desde la complejidad del fenómeno, establecer programas de prevención y favorecer la implementación de planes autonómicos y municipales.

Partiendo de la necesidad actual de reformular las estrategias del Plan, se aprobó en el año 1990 la Estrategia Nacional sobre Drogas 2000-2008 y propuso la realización de dos evaluaciones. El informe sobre la primera evaluación indica efectivamente que **los programas de prevención no han logrado evitar un incremento en el consumo, sobre todo en el ámbito juvenil.** No se ha logrado trasmitir una información acorde sobre los riesgos y daños que causa el consumo de drogas. De las diferentes áreas de que se compone la estrategia nacional sobre drogas, la evaluación más negativa se refiere a los programas de prevención y concretamente al de la reducción de la demanda.

Teniendo en cuenta que en la demanda confluyen múltiples elementos, sociales, culturales y económicos, implicando a gran cantidad de áreas, sanitaria, educativa comunitaria, etc., las actuaciones han de tener en cuenta esta complejidad, desarrollar una labor y unos programas muy continuados en el tiempo, porque lo efectos solo son perceptibles a largo plazo y han de disponer de gran cantidad de medios humanos y materiales y contar con la implicación decisiva de toda la sociedad.

Esta evaluación identifica también como claramente deficiente el acercamiento a profesionales de los medios de comunicación social para potenciar acciones de sensibilización y formación en este tema que hubieran conseguido una mayor concienciación entre los diversos sectores sociales de los problemas y consecuencias negativas que ocasiona el consumo de drogas.

Se ha avanzado poco también en la intervención de los centros de salud de atención primaria para desarrollar programas de prevención y diagnostico precoz de problemas asociados al consumo.

La evaluación que comentamos ha detectado también carencias en la investigación de los efectos de las drogas sobre la salud y la sociedad, el análisis de la evolución del fenómeno de la evaluación de la efectividad de las intervenciones, en el conocimiento de los factores sociales, culturales y económicos relacionados con estos problemas.

Aunque tradicionalmente se ha considerado que la clave para disminuir el daño asociado al consumo de drogas, tanto para la persona como para la sociedad, es aumentar la educación, que la persona sepa tomar decisiones inteligentes en favor de su desarrollo, bienestar y el de su entorno, es necesario considerar que la respuesta es compleja, global y necesariamente implica a amplios sectores de la sociedad. Las medidas centradas en la educación del individuo tienen un alcance limitado si no cambiamos el modelo social que esta favoreciendo el problema.

Como tantas veces se ha dicho, no es un problema de sustancias, sino de personas y de la sociedad en la que viven. Aspectos económicos, sociales y culturales forman parte del fenómeno de las drogas y la prevención necesariamente ha de tenerlos en cuenta si quiere ser eficaz. Para ello es necesario un pacto social y un renovado compromiso institucional en materia de drogas, en los diferentes terrenos en que han de desarrollarse las actuaciones.

Mostramos nuestra satisfacción por el compromiso adquirido por los medios de comunicación son su adhesión al manifiesto firmado en diciembre de 2005 en el que se comprometen a «promover una información crítica que contribuya a la construcción de una opinión pública más libre y reflexiva sobre los estupefacientes». Esta Institución ha querido también colaborar de forma continuada en la tarea de crear opiniones bien fundadas sobre el consumo de drogas de nuestros menores y difundir los mensajes que faciliten a la sociedad abordar adecuadamente el problema. De la actividad realizada en este aspecto se da cuenta en el apartado de este Informe Anual referido a medios de comunicación.

Son muy satisfactorios los resultados obtenidos por los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, en la persecución del tráfico de estupefacientes a gran escala, de la coordinación internacional para combatir a las grandes mafias y de los acuerdos de cooperación establecidos para erradicar la producción.

Hay que insistir, sin embargo, con más intensidad en el control del tráfico al por menor, para evitar la facilidad con que nuestros adolescentes pueden acceder a determinadas sustancias como

el alcohol, el cannabis, la cocaína y las drogas de síntesis, e incluso los inhalantes de venta en las droguerías. Sería necesario, acrecentar la vigilancia en los alrededores de los centros educativos y en los lugares de ocio de fin de semana, facilitando y apoyando el compromiso y las iniciativas que en este sentido pongan en marcha las empresas privadas de este sector.

El perfil actual del chico que menudea la droga en los entornos habituales de los adolescentes es el de un chaval muy joven, sin graves problemas asociados, que lo hace para conseguir algún dinero para sus caprichos o para su consumo y que ni siquiera tiene clara conciencia del delito que está cometiendo y de las consecuencias que puede tener para él.

Esta Institución se ha pronunciado a favor del control de menudeo de droga en los alrededores de los centros escolares. En el momento de realización de este informe se conocen ya los primeros resultados a nivel nacional de las actuaciones policiales llevadas a cabo en los primeros cuarenta días desde el inicio de esta operación, habiéndose producido 3.128 denuncias, desmantelado 39 puntos de venta y detenido 129 personas. Las sustancias, ordenadas según la cantidad incautada han sido speed, éxtasis, hachís y marihuana.

No obstante, las medidas represivas tienen una capacidad de acción muy limitada y el control de la demanda ha de ser el objetivo prioritario. Las actuaciones requieren de una coordinación más eficaz que la que actualmente se está dando entre las Administraciones estatal, autonómica y local, para poner en relación sus programas.

Hay que continuar avanzando en la **evaluación de los programas de forma sistemática**, para contar con sensores permanentes, que permitan **monitorizar muy de cerca los patrones de consumo de los adolescentes** y ajustar las actuaciones a la cambiante realidad de este fenómeno, así como para identificar los factores de riesgo de determinados entornos sociales y características familiares y personales, que abocan a los chicos y chicas al consumo y realizar allí **actuaciones intensivas de prevención selectiva.** 

Es necesario continuar investigando sobre las consecuencias del consumo de tóxicos y facilitando que esta información llegue a los profesionales y a la población en general, especialmente a los jóvenes y adolescentes, para que puedan desarrollar **una real percepción del riesgo**.

Las campañas de prevención, para ser eficaces, han de tener continuidad en el tiempo y todavía tenemos que saber más acerca de qué tipo de campañas específicas sobre el consumo de drogas en menores son las más adecuadas.

Hay que fomentar con estrategias más exitosas las conductas de ocio saludable, deporte, autocuidado, potenciando la autoestima y una actitud crítica ante las propuestas de consumo. El sistema educativo ofrece, desde el principio de la escolarización, un entorno adecuado para el desarrollo de estas actitudes incompatibles con las conductas adictivas.

Y sin duda, es el ámbito familiar donde se da el mayor potencial de prevención. Aquí juega un papel fundamental el fomento de las relaciones afectivas, de los momentos de bienestar familiar que permitan la interacción entre padres e hijos. Las familias, que por un motivo u otro pasan por momentos difíciles o se ven incapaces de abordar este problema con sus hijos, han de poder contar también con dispositivos de ayuda. Celebramos desde aquí las iniciativas que se vienen desarrollando desde las distintas administraciones de crear centros y teléfonos de atención 24 horas, para ofrecer orientación y ayuda, tanto para las familias como para los propios chicos. Estos servicios han de dotarse de medios para una mejor difusión de los recursos que ofrecen.

El Plan Nacional y los Planes Autonómicos han de recuperar su protagonismo y su presencia en la sociedad. Nos hemos relajado frente al problema, es necesario tomar conciencia de él a través de informaciones bien fundamentadas, y utilizar con mayor profusión los medios de comunicación, la concienciación social, la implicación ciudadana.

Con este objetivo, esta Institución ha seguido muy de cerca todas las investigaciones, los informes y las iniciativas que se han venido desarrollando durante este año. Si bien es cierto que los datos apuntan todos en el mismo sentido ya comentado, la interpretación de ellos, especialmente de los informes basados en encuestas requiere de un análisis que no siempre se hace con la suficiente solvencia, especialmente cuando se trata de extraer los datos en términos de noticia.

A titulo de ejemplo, en el momento de redacción de este Informe, se dan a conocer los datos de la Comisión Clínica de la Delegación de Gobierno para el Plan Nacional de Drogas, que ha publicado un valioso informe sobre el cannabis. Esta noticia es recogida por tres medios distintos de prensa escrita y de gran tirada nacional con los siguientes titulares en cada uno de ellos: «Sanidad alerta de que 20.000 menores corren el riesgo de ser adictos al cannabis", "40.000 menores corren el riesgo de quedar enganchados al cannabis» y «Setenta mil jóvenes tienen riesgo de convertirse en adictos al cannabis».

En otras ocasiones, los grupos de edad que se manejan en las investigaciones pueden llevar a hacer interpretaciones erróneas o cuando menos no muy acertadas. En ocasiones se trasmiten datos sin desagregar por edades comprendidas entre los 12 años y los 24 y los porcentajes de consumo en dicha franja se atribuyen tanto a los de doce como a los de 24. Por ejemplo, en un conocido medio de prensa nacional se publicaba a propósito de la presentación de un estudio sobre consumo de drogas en adolescentes y jóvenes del Municipio de Madrid, realizado recientemente por el Instituto de Adicciones Municipal que «el 5´7% de los encuestados han esnifado coca en el último mes, lo que equivale a 25.000 niños y jóvenes de entre 12 y 24 años».

Se trata de recuperar para los jovenes la conciencia del riesgo que suponen estos consumos y bajo ese punto de vista tal vez no importen demasiado las cifras, pero es conveniente trasmitir a la opinión pública los mensajes y los datos de la manera más fidedigna posible.

En otro orden de cosas, este estudio ofrece datos muy interesantes sobre el consumo de drogas en los diferentes distritos de la capital, encontrándose diferencias muy significativas en algunos de ellos. Así, Ciudad Lineal, Hortaleza y Salamanca superan la media en el consumo de todas las drogas, legales e ilegales. Sin embargo, Puente de Vallecas, se sitúa por debajo también en todas. Estos datos ofrecen una vía muy interesante de análisis de factores de riesgo y protección de unos y otros contextos, lo que podrá permitir realizar programas de prevención.

Un riesgo que no queremos dejar de hacer patente es el que puede derivarse de la presencia continua en los medios de informaciones relativas a aspectos muy problemáticos o negativos de nuestros adolescentes y jóvenes, con lo que se puede crear la opinión de que es una generación maltrecha, problemática y conflictiva; pudiendo patologizar e incluso criminalizar a un grupo de edad que puede, como colectivo, desarrollar un autoconcepto marcado por estos indicadores problemáticos, como el consumo de drogas, los comportamientos violentos, los trastornos de la alimentación, etc. Lo cierto es que la mayor parte de los adolescentes y jovenes llevan una vida centrada en sus actividades cotidianas y desarrollan, con más o menos fortuna, un pasaje difícil que han de hacer en una sociedad que, como a todos, tampoco a ellos se lo pone fácil. Ante la confusión a la que los cambios sociales nos exponen, corremos el riesgo de buscar respuestas fáciles

que impliquen la identificación de «chivos expiatorios», en este caso adolescentes y jóvenes, dándonos explicaciones y respuestas parciales, que funcionan como ansiolíticos sociales, pero que pueden conllevar otros problemas asociados y no permiten la evolución social a la que debemos aspirar. Proponemos, al hilo de estas reflexiones que se destaquen también las proporciones de menores que no han consumido nunca o que solo lo han hecho de forma muy esporádica, rescatando en definitiva los aspectos positivos de este grupo de edad con los que también pudieran identificarse como adolescentes.

Aunque los problemas asociados al consumo de drogas hace que muchos de los expedientes sean tramitados en el apartado de situaciones de riesgo, que conllevan el componente de consumos problemáticos de drogas en menores o en sus familias, las quejas que, de forma más específica, han sido referidas a consumo o tráfico de drogas se han tramitado en los expedientes 120/05, 206/05 y 889/05.

En el expediente **120/05** se había detectado la presencia de un adulto en los alrededores de un instituto que ofrecía droga a los chicos. Ante estos hechos, se solicitó la intervención de los **Agentes Tutores** que colaboraron con la dirección, y, aunque finalmente no se pudo identificar a esta persona, se mantuvo la vigilancia y la coordinación con el centro escolar, para evitar que se siguiera produciendo.

El expediente 206/05 plantea un grave problema de venta de droga en un inmueble de la zona de Vallecas, en la vivienda, donde al parecer habitaban dos menores de 15 y 17 años. Es una situación que se prolongaba desde hacía tiempo, los vecinos se muestran desesperados porque han acudido ya a todas las instituciones implicadas en busca de ayuda.

Se solicitó informe a la Comisaría de Policía de la zona desde donde se informó a esta Institución que, conocedores de la situación, se había establecido el oportuno operativo policial encaminado a comprobar los hechos y a acumular las pruebas suficientes para solicitar a la Autoridad Judicial el mandamiento de entrada y registro, destacando, no obstante las dificultades que presentaba la investigación por tratarse de una zona donde viven familias procedentes de programas de realojamiento. En el edificio en cuestión, continua el informe, no cuentan con la colaboración ciudadana, temerosos por las consecuencias que esto les pudiera ocasionar, mostrando muchos vecinos hostilidad al detectar la presencia policial, existiendo otros vecinos que sí estarían dispuestos a cooperar. El operativo policial se mantenía abierto e informando asimismo que se había culminado un servicio en fechas recientes de similares características en que se había incautado hachís a menores de edad.

Varias cuestiones merecen la pena resaltar a propósito de este expediente, de un lado la dificultad que presentan en algunos casos la integración en los barrios de familias que proceden de núcleos chabolistas, sin que el programa de realojamiento haya conseguido erradicar sus prácticas delictivas. De otro, las dificultades que se generan cuando un numero importante de estas familias se realojan en la misma zona y, por último, los problemas con que se encuentra la policía para perseguir este tipo de delitos cuando se cometen en el interior de las viviendas, por la dificultad para la obtención de pruebas para la autorización judicial de entrada al domicilio.

En el tercero de los expedientes, **889/05**, los familiares de una menor de 17 años solicitaban ayuda ante la grave problemática que presentaba de consumo de drogas, con fugas prolongadas del domicilio durante las cuales se encontraba en paradero desconocido. Temían por su vida pero se sentían impotentes para ayudarla, ya que ella rechazaba el tratamiento y no reconocía su pro-

blema de drogadicción. Se asesoró a los familiares sobre los organismos a los que podían acudir y sobre cómo tratar el problema con la chica para motivarla para el tratamiento. Finalmente, la menor aceptó regresar al domicilio y se comprometió a recibir tratamiento.

Este expediente plantea otro de los grandes retos a los que se enfrentan las familias y los profesionales cuando los menores no reconocen su problema de adicción a las drogas y no quieren someterse a tratamiento. La coerción que podría suponer una orden judicial, es muy difícil de obtener, a no ser que quede suficientemente demostrado que el menor corre un grave riesgo con su comportamiento adictivo, y esto ha de estar avalado por un informe psiquiátrico. Cuando las situaciones que se plantean son tan graves, solo un soporte familiar fuerte y decidido a apoyar a los menores hasta el final, puede reconducir la situación. Para ello han de contar con el asesoramiento y apoyo constante de los centros de tratamiento de adicciones, aún cuando el menor no haya accedido todavía al mismo.

## 1120. Malos tratos

El maltrato infantil constituye un grave problema pero de difícil abordaje ya que permanece en muchos casos oculto e inaccesible al tratamiento. Las investigaciones al respecto y los datos que se manejan desde las instituciones de protección infantil, insisten tenazmente en que la detección del maltrato infantil es todavía hoy muy insuficiente, ya que solo sale a la luz un porcentaje pequeño (entre el 10 al 20% de los casos), generalmente los casos más graves, cuando es ineludible la asistencia sanitaria o cuando este maltrato deja señales muy evidentes para los profesionales que atienden cada día al menor, por ejemplo desde la escuela. Sabemos también que estos casos graves de maltrato se producen más veces y con más gravedad en la primera infancia, cuando los niños son más vulnerables y requieren más cuidados y atención, cuando menos se pueden proteger y cuando son menos visibles por la comunidad, sobre todo si no asisten a ningún centro escolar.

Pero el maltrato que sufren más niños y niñas en nuestra sociedad, es precisamente el que permanece más invisible, porque no deja secuelas físicas ni señales evidentes en el cuerpo del niño o niña. El castigo físico como método educativo, el recurso rutinario al bofetón, al azote, al insulto y al desprecio, a gritar y aterrorizar, descargando sobre los menores la tensión y la rabia acumulada en muchas ocasiones fuera del hogar, es un maltrato que va dejando cicatrices interiores difíciles de ver y de curar, y que solo se manifiestan en el comportamiento del niño y en las secuelas que deja en el desarrollo de su personalidad.

La sintomatología en el desarrollo emocional y de la personalidad que presentan los niños expuestos a cualquier forma de maltrato se puede clasificar en dos patrones de comportamiento. En uno, el menor aprende a evitar la conducta maltratante del adulto con un papel de sumisión, se muestran retraídos, están frecuentemente tristes, interactúan poco con los compañeros, son tímidos. Con este comportamiento defensivo consiguen detener la escalada de maltrato, expectantes frente al adulto que ostenta el poder de castigar. Sin embargo, las secuelas más graves se perpetúan durante toda la vida, generando personas sumisas, poco asertivas, dependientes, depresivas y, en muchos casos victimas de maltratadores que se crucen en su camino.

Un segundo patrón lo representan los niños que reaccionan coléricamente al maltrato, se convierten en sujetos oposicionistas y rebeldes con los adultos, y agresivos con sus iguales, etc....lo que

obliga a los padres que usan este tipo de estrategias, a elevar la intensidad y la frecuencia del castigo, derivando en una escalada peligrosa que acaba saliendo de la intimidad de la familia a través del sistema sanitario, por la gravedad de las lesiones, o del sistema educativo, porque el comportamiento de los niños se hace insostenible en el aula. Estos niños trasladan sus dificultades a todos los contextos en los que interactúan, con lo que el rechazo que experimentan de los otros por su comportamiento agrava aún más su problema y acaban convirtiéndose en el paciente designado que justifica incluso el maltrato.

La dificultad para detectar y por tanto evitar estas situaciones en el ámbito familiar está determinada porque, produciéndose en la intimidad de los hogares, los afectados no suelen pedir ayuda. Los padres pueden tener problemas para aceptar su situación, no se atreven porque temen las consecuencias, a sentirse censurados por su entorno más cercano, o bien desconocen los recursos disponibles. En algunos casos persiste la consideración de que los hijos son propiedad de los padres y nadie esta autorizado a intervenir.

Los niños carecen en muchos casos de la capacidad para entender lo que les pasa y de pedir ayuda, se sienten culpables, incluso piensan que es algo normal, no saben a quién acudir o en quién confiar y temen también las consecuencias que la revelación del maltrato pueda tener para ellos y su familia.

La ecuación que determina que en una familia puedan darse situaciones de maltrato, relaciona los factores de estrés a que esté sometida dicha familia en un determinado momento de su ciclo vital y los recursos de qué disponga para hacerles frente. Cualquier familia, de cualquier sector de la población, puede ver superada circunstancialmente o de forma crónica sus capacidades para hacerse cargo de sus hijos.

Las dinámicas de relación disfuncional que avocan al maltrato infantil en cualquiera de sus formas, afectan a todos los miembros de la familia. El sufrimiento y el malestar emocional está asegurado en estas situaciones como causa y como efecto del maltrato. Además, la cronicidad y la gravedad del maltrato y abandono se encuentran negativamente asociadas a las posibilidades de recuperación del niño y su familia.

La repetición generacional de la violencia familiar explica también la dificultad para tratar este problema. En muchos casos, los padres han sido objeto a su vez de maltrato en su infancia. Las consecuencias y el impacto que tiene en el desarrollo personal de los niños el maltrato físico, el emocional, la negligencia, o el abuso sexual son los responsables de que se perpetúen las relaciones violentas en su vida de adultos, como victimas o como ofensores, resultando de ello personas con un desarrollo vital muy insatisfactorio, cargado de malestar emocional, y lo que es peor, abocadas a justificar en muchos casos que esto sea así, o desconfiando de que puedan recibir ayuda para ello.

Por otra parte, hoy todavía, la población sigue asociando el Sistema de Servicios Sociales a la cobertura de necesidades básicas de ciudadanos con carencias económicas o de integración social, de tal manera que ser objeto de atención por estos servicios puede resultar muy ajeno o percibirse como un estigma para muchas personas.

La primera condición para interrumpir la violencia y el malestar en las familias, es que las personas afectadas puedan pedir la ayuda que necesitan. En el caso del maltrato infantil, hemos visto, por los motivos expuestos, que esto no es frecuente.

Por lo tanto, factores como los modelos educativos inadecuados, ya sean autoritarios o negligentes, la imposibilidad de identificar los propios problemas, la no disponibilidad de recursos de ayuda, la concepción social del uso del castigo físico en la infancia, etc., predisponen a situaciones de maltrato infantil en el seno familiar, **difíciles de detectar y de tratar, desde el modelo actual de servicios sociales.** 

El avance social que se requiere para mejorar esta situación pasa necesariamente por:

- difundir criterios y cultura educativa respecto a los límites entre el buen trato y el mal trato infantil,
- facilitar que las personas afectadas puedan identificar en si mismas problemas en el cuidado y las relaciones que mantienen con sus hijos,
- ofrecer recursos adecuados para prestar esta ayuda, cercanos y accesibles a toda la población,
- establecer mecanismos de detección precoz que permitan a los profesionales que están en contacto con la infancia, identificar factores de riesgo e indicadores de maltrato infantil, ayudar a las familias a reconocer el problema y si es necesario, notificarlo a los dispositivos sociales.

El rechazo social del maltrato infantil en cualquiera de sus formas y de los métodos educativos basados en el castigo físico, permitirá romper la barrera de silencio que impide erradicar el maltrato infantil, en un contexto de apoyo social a las familias que lo necesiten, entendiendo el problema en su complejidad, desde la corresponsabilidad social en el bienestar infantil.

Los mensajes de sensibilización que lleguen a la población en general han de contemplar la acción social en un contexto más de intervención psico-social y educativa que punitiva, sobre todo desde el enfoque preventivo, para tratar los problemas antes de que sea demasiado tarde y hayan adquirido ya un componente judicial o penal.

Todos los programas que fomenten la detección han de contar previamente con estructuras que permitan acoger y atender la demanda que dichos programas generen. Es altamente perjudicial para los objetivos que se persiguen, fomentar programas de detección de casos, antes de tener bien estructurado el proceso y los recursos de atención. Esto provoca en las familias y en los profesionales, a los que se les pide el esfuerzo adicional de asumir la detección y notificación, una reacción de frustración que puede hacer que en sucesivos programas se presenten dificultades para volver a contar con su colaboración.

# EL SISTEMA PÚBLICO DE ATENCIÓN AL MALTRATO INFANTIL. SITUACIÓN ACTUAL Y PROPUESTAS DE MEJORA

Desde que en la década de los ochenta se empezó a investigar con más seriedad el maltrato infantil, podemos decir se ha adquirido ya un completo conocimiento del problema, que nos permite saber cómo se ha de actuar. Los criterios de evaluación e intervención familiar están más definidos y compartidos por los profesionales, en un marco teórico comprensivo y global de este problema tan complejo, tomando en consideración los diferentes sistemas en que interactúan las per-

sonas, en los que se han identificado los factores de riesgo de maltrato infantil, reconociéndose la influencia y la necesidad de identificar y trabajar también con los factores de protección que presentan las familias. Por tanto contamos ya con un cuerpo de conocimientos que compartir y en el que basar nuestras intervenciones.

La ley 21/1987 que modificó el Código Civil en materia de Acogimiento Familiar y Adopción, atribuyó a las Comunidades Autónomas la competencia en la protección de menores, y posibilitó en la Comunidad de Madrid, como en el resto, que se desarrollen programas y servicios, se regulen las competencias de los diferentes niveles de actuación y se establezcan algunas estructuras de coordinación interinstitucional, que aunque sin duda mejorables, han logrado configurar un **sistema de protección a la infancia complejo, diversificado y articulado**. Sin embargo su implantación no está teniendo el mismo desarrollo en las distintas zonas de nuestra comunidad, quedando muchas lagunas y problemas por resolver, especialmente en los municipios más pequeños.

La distribución de los recursos es asimismo muy desigual, tanto en la atención primaria como en la especializada y la mayoría de ellos están saturados, quizás no solo por el volumen de casos que atienden, sino también por la dificultad de la tarea y por la responsabilidad de las decisiones que han de adoptar los profesionales, con escasos medios técnicos y materiales para ello.

La victimización secundaria que supone para algunos niños y sus familias el tránsito por los servicios de protección, ya sea en el ámbito judicial o en el de la intervención social, podría ser evitable incorporando al sistema mejoras en la calidad de atención y en la coordinación entre las instituciones. Este objetivo ha de inspirar la adopción urgente de medidas, algunas de las cuales queremos tratar sucintamente en este informe.

En la consideración de que el **Sistema de Atención al Maltrato Infantil**, está integrado por el Sistema Público de Servicios Sociales para la Infancia y la Familia, en las competencias que ostenta la administración **local y la autonómica**, y por el **Sistema Judicial**, es responsabilidad de ambos configurar una sólida estructura del mismo, en base a la determinación clara de competencias, estableciendo procedimientos y actuaciones compartidas. En un segundo nivel, y como elementos claves para la detección y notificación de casos de maltrato infantil, se incorporan el sistema sanitario y el educativo, a los que hay que proporcionar instrumentos sencillos, útiles y procedimientos claros de actuación para que puedan cumplir adecuadamente la función que les encomendamos. Actualmente estos profesionales muestran todavía en las consultas que realizan a esta Oficina bastante desconcierto respecto a cómo y dónde acudir y, en muchos casos, también desconocimiento o desconfianza respecto a las actuaciones que se seguirán. Esto es especialmente significativo en los casos en los que se requiere la intervención de sistema judicial y el de servicios sociales a un tiempo.

Los mecanismos de coordinación de este sistema no están suficientemente asegurados desde los primeros momentos del proceso de atención al maltrato infantil. Para favorecer la detección y notificación de los casos faltan protocolos de derivación accesibles a todos los profesionales de atención directa a la infancia que pueden estar en contacto en su quehacer cotidiano con menores en situaciones de riesgo. Estos protocolos solo cumplen su función si son conocidos, fáciles de cumplimentar y de obligado cumplimiento. Han de adaptarse a los indicadores y factores de riesgo que pueden ser observados desde cada dispositivo, aceptados por los responsables de dichos

organismos como el instrumento de notificación y distribuidos en todos los recursos de manera que se asegure su disponibilidad. En estos protocolos deben constar los procedimientos a seguir ante una sospecha de maltrato infantil.

Estos protocolos, además de facilitar la detección de casos de maltrato infantil y las actuaciones subsiguientes, son proveedores de formación para los profesionales, ya que ayudan a la valoración completa de los casos, guiando al profesional sobre los factores de riesgo e indicadores relevantes. Favorecen asimismo, la cuantificación de los casos con unidad de criterio y nomenclatura.

Desde el Programa de Prevención del Maltrato del Instituto Madrileño del Menor y la Familia se vienen elaborando manuales de actuación para los diferentes sectores profesionales implicados, que incluyen protocolos de derivación. Siendo valiosa la información que facilitan y loable el esfuerzo realizado, no han tenido sin embargo la implementación suficiente para permitirles cumplir con solvencia su función.

En este sentido, cabe decir que los trabajos del Observatorio de Infancia del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, en los que participan los organismos de protección de las diferentes Comunidades Autónomas, se encuentran con graves dificultades a la hora de cuantificar y tipificar los casos de maltrato y desprotección infantil por no contar con sistemas más unificados a tal fin.

Una vez detectados y notificados los casos se observa que tampoco está suficientemente procedimentada la coordinación necesaria que ha de establecerse entre el Sistema de Servicios Sociales y el Judicial, que aunque íntimamente relacionados, pues comparten competencias y responsabilidades, estas no parecen estar estas bien delimitadas y estructuradas entre ambos. En muchas ocasiones se observan actuaciones en paralelo y de forma desacompasada en cuanto al tiempo y a las decisiones adoptadas.

El de la protección infantil es un ámbito de intervención muy delicado, por el impacto que las decisiones adoptadas tienen en la vida y en el futuro de los menores y sus familias. Considerando que en España se encuentra desjudicializado a través de las competencias otorgadas a la administración y en concreto al Sistema Público de Servicios Sociales, para adoptar decisiones que afectan al derecho de familia, constituyéndose el sistema judicial en la instancia supervisora de la acción de la administración, y que a su vez puede adoptar medidas protectoras, es absolutamente prioritario que se establezcan cauces de colaboración, de comunicación eficaz y de coordinación, determinando normativamente los plazos que han de tener las actuaciones para favorecer la celeridad en los procesos, con el fin de evitar situaciones que vayan en detrimento del interés superior del menor, que conculquen derechos de los ciudadanos o que den lugar a una revictimización de los niños y de las familias afectadas.

Por otro lado, entre los distintos Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, que han realizado un esfuerzo de especialización y formación de sus profesionales para atender problemas específicos, se han creado equipos nuevos y mejorado la dotación de los ya existentes, se observa también la necesidad de distribuir con más claridad las competencias de los diferentes equipos. La respuesta de los Agentes Tutores en el municipio de Madrid, con competencias para atender situaciones de riesgo y desprotección de menores está siendo muy satisfactoria. Su adscripción a las Comisarías del distrito, con un programa específico de actuación que se coordina a nivel central, ha permitido establecer una relación cercana, con el ciudadano y especialmente con los dispositi-

vos del barrio, centros escolares, centros de servicios sociales, etc... que está dando muy buenos resultados. En general podemos decir que la Policía Local, en muchos de los municipios de la Comunidad de Madrid, está llevando a cabo actuaciones en esta línea. El Grupo de Menores de la Policía Nacional se encuentra sin embargo muy deficitario todavía, en recursos humanos y materiales, para atender todas las competencias que tiene encomendadas.

La atención al maltrato infantil es un trabajo sumamente complejo y delicado, que requiere de una alta tecnología social y de recursos bien dotados para llevarlo a cabo y para ello hay que darle la necesaria prioridad. Los dramáticos casos de maltrato infantil a los que asistimos periódicamente, tienen un impacto tremendo en la sociedad y especialmente en los profesionales que trabajan cada día con situaciones parecidas. En medio del dolor que causan, solo cabe que sean tratados como una oportunidad para revisar el sistema con la suficiente serenidad para que, no sea una respuesta reactiva que cuando deja de ser noticia se olvida, ni para que la valoración de los hechos se limite a justificar actuaciones y eludir responsabilidades, sino para evaluar las deficiencias y hacer efectivas las mejoras.

Aprovechamos este Informe Anual que ahora se eleva a la Asamblea para proponer la aprobación de un **Plan de Actuación ante Situaciones de Maltrato Infantil en la Comunidad de Madrid** que cumpla con los siguientes objetivos:

- · mejorar la coordinación entre las administraciones
- conocer la incidencia real del problema
- establecer criterios para determinar la urgencia con que se requiere actuar en el momento de recibir la notificación de un caso y procedimientos estandarizados de actuación
- facilitar la detección y notificación
- mejorar la calidad de la atención.

En el marco de este plan es recomendable la creación de un **Registro Unificado y Acumulativo de Casos** al que puedan acceder los organismos públicos de protección infantil, que permita identificar los casos de niños con síntomas de maltrato que hayan sido atendidos en sucesivas ocasiones por distintos dispositivos sanitarios o de servicios sociales. Igualmente se propone desarrollar **Programas de Formación de Profesionales y de Sensibilización Ciudadana ante el Maltrato Infantil.** 

Necesariamente este plan ha de realizarse con la íntima y estrecha colaboración de las instituciones implicadas en el tratamiento del problema, solo así se conseguirá definitivamente estructurar un sistema que garantice la atención adecuada a los niños en riesgo de sufrir malos tratos.

Los trabajos que, auspiciados por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales para la elaboración del **Plan Estratégico Nacional de Infancia y Adolescencia (2006-2009),** en colaboración con los organismos competentes en materia de protección de menores de las Comunidades Autónomas y otras organizaciones no gubernamentales, han de ser el marco que oriente las acciones que se acometan en nuestra Comunidad, con el fin de garantizar una unificación de criterios de las entidades de protección infantil de las Comunidades Autónomas y con ello una atención igualitaria a los menores en nuestro país.

## **EXPEDIENTES TRAMITADOS**

Los expedientes se clasifican en base a las tipologías de maltrato: maltrato físico, maltrato psicológico, abuso sexual y maltrato institucional. Considerando que no suelen darse de forma aislada, esta clasificación es orientativa, adjudicando los expedientes a uno u otro apartado en función del tipo de maltrato más destacable o grave en cada caso.

Cuando la Institución recibe estas notificaciones, las pone inmediatamente en conocimiento de los Servicios Sociales de la Zona y, si el caso, por su gravedad lo requiere, del Instituto Madrileño del Menor y la Familia, de los Cuerpos y Fuerzas del Estado o de la Fiscalía del Tribunal Superior de Justicia de Madrid.

Se facilitan pautas de actuación a los afectados, ya sean familiares o profesionales, respecto a cómo actuar, dónde solicitar ayuda, la manera de tratar el problema con los niños, con otros familiares, etc... Con ello se pretende ayudar a superar la crisis que se desencadena en el entorno próximo del menor ante la revelación del maltrato, ya que la solicitud de ayuda se suele producir en este primer momento. Por otro lado, también es frecuente que se acuda a esta Institución cuando el problema se encuentra cronificado y no recibe una respuesta institucional satisfactoria.

En el ejercicio 2005 se han incoado un total de 68 expedientes que se distribuyen de la siguiente forma por tipologías de maltrato:

## 1121. *Maltrato físico (27)*

De los expedientes recogidos en este apartado, el maltrato se ha producido en el ámbito familiar en 18 de ellos. El resto se refiere a maltrato provocado por otros adultos no familiares, de ellos, tres casos por profesionales en contacto directo con los menores. En tres expedientes las agresiones las han sufrido chicas adolescentes por sus parejas. Un expediente recoge una situación de maltrato entre iguales (considérese que los expedientes relacionados con esta tipología han sido, en su mayoría referidos al ámbito escolar y se encuentran comentados en el apartado dedicado al acoso escolar de el presente Informe Anual).

En muchos casos, los promoventes han sido profesionales en contacto directo con los niños (10), su propia familia (7), y el resto de expedientes han estado promovidos por amigos menores de edad, ciudadanos que han sido testigos del maltrato en un lugar público o vecinos, que informan de que oyen llorar insistentemente a un niño por el patio, o que escuchan los gritos e insultos que le profieren los adultos que le tienen a su cargo. Otras veces han sido testigos en la calle de cómo un niño sufría golpes, insultos u otro tipo de maltrato por parte de un adulto. Recordemos aquí el caso que se dio a conocer por la prensa del abuso sexual que, en forma de tocamientos, sufría una niña en la parada del autobús por parte de un adulto que se encargaba de acompañar-la al colegio y que, gracias a la denuncia de las personas que habían sido testigos del hecho, pudo ponerse fin a esta situación.

El expediente **350/05** está referido al maltrato que sufría una menor de 12 años en su familia y que fue notificado por la madre de una amiga de la menor, a cuyo domicilio acudió en busca de ayuda. La promovente informa del conflicto que se generó cuando vinieron a buscarla sus padres y de la actitud tan negativa y maltratante que estos tuvieron con la niña. Se dio conocimiento a los

Servicios Sociales de la zona y al IMMF. En base a la intervención seguida a continuación, se detectaron una serie de dificultades en el modelo educativo de los padres que pudieron ser abordados y de esta manera facilitar el acceso al apoyo y la supervisión necesarias.

En el caso del expediente **991/05**, los testigos de los golpes que propinaba un padre a su hijo a la salida del colegio, lo pusieron en conocimiento de la Institución que contactó con la dirección del colegio para facilitarles los datos de que se disponían. Desde el centro escolar se informó a esta Oficina que, estando al corriente de los hechos, habían concertado una entrevista con la familia y solicitaban asesoramiento respecto a como abordar el problema y las actuaciones a seguir. Se les ofreció la orientación solicitada y se mantuvo contacto con la psicóloga del colegio, que asumió la valoración inicial de la gravedad del problema, así como las entrevistas que se siguieran con los padres. Finalmente se determinó la conveniencia de que la familia pudiera acceder y recibir ayuda en el centro de tratamiento familiar del municipio, al que se derivó el caso.

En el expediente **676/05**, el Instituto de Enseñanza Secundaria informó que tenía conocimiento de los posibles malos tratos que podría estar sufriendo una menor en el ámbito familiar. El caso se puso en conocimiento de los Servicios Sociales de la Zona que detectaron en la dinámica relacional una serie de problemas debidos a una excesiva exigencia hacia la menor, con componentes de sobreprotección, por lo que se diseñó un programa de intervención familiar orientado a la mejora de las habilidades de comunicación y negociación de los conflictos.

# 1122. Maltrato psicológico (16)

El maltrato y el abandono psicológico o emocional es aún más difícil de delimitar y detectar, puesto que las secuelas que provoca son más inespecíficas y se pueden atribuir a patologías o dificultades emocionales de los niños debidas a diversas causas. La presentación de este maltrato en el ámbito familiar adquiere diferentes formas: crianza y atención afectiva inadecuadas, violencia familiar crónica, restricción de relaciones sociales, sobreprotección, exigencias y expectativas inapropiadas, se permiten, o no se atienden suficientemente conductas desadaptativas, consumo de drogas, delincuencia, y no se proporciona o no se busca la ayuda psicológica que pudiera necesitar el menor.

El expediente **702/05** recogió la queja de un menor acerca de que su amiga siempre había estado controlada en exceso por sus padres, la maltrataban, no solo psicológica, sino también físicamente. La chica había llegado a considerar esta situación como algo normal. En varias ocasiones intentó suicidarse. Su amigo quiere saber si este problema se podría denunciar y que consecuencias podría tener la denuncia para su amiga. Se le orientó respecto a los mensajes que le debía hacer llegar a la chica para animarla a pedir ayuda y se le facilitó direcciones y teléfonos de los recursos a los que podría acudir.

En el expediente **589/05**, la directora de un I.E.S. informó de las manifestaciones realizadas en el centro por una menor en las que relató episodios de menosprecio, insultos y amenazas de muerte en su familia, quejándose de que no le permitían asistir a clase. La menor procedía de Marruecos y sus padres querían enviarla a su país para que contrajera matrimonio con un varón que no conocía. Se informó del problema a los Servicios Sociales de la Zona que realizaron una intervención con la familia para hacer valer los derechos de la menor, los límites de la potestad de los padres con respecto a los hijos y las consecuencias negativas que para su hija podría tener las exigencias

de un matrimonio contra su voluntad. Finalmente se determinó que la chica se trasladase al domicilio de su hermana mayor.

La plena integración en nuestra sociedad de menores que proceden de familias en cuyo país de origen se siguen usos y costumbres algo distintas que en el nuestro, está generando conflictos de relación, que no siempre pueden resolverse en base a la mediación, ya que los padres pueden mostrarse inflexibles a la hora de querer imponer sus costumbres culturales, de las que el chico o la chica se sienten ya alejados y que pueden suponer, como es el caso de los matrimonios pactados por los padres, un impacto muy determinante y perturbador en sus vidas.

Esta Institución entiende que han de hacerse compatibles los aspectos culturales que lícitamente quieren trasmitir los padres a los hijos con el respeto a la legislación vigente en nuestro país en materia de derecho de familia, patria potestad y derechos de la infancia y adolescencia, proponiendo que, para la prevención y tratamiento de los conflictos que en este sentido han de surgir, es necesario que se desarrollen acciones y programas de difusión entre la población, y especialmente con los grupos que en mayor medida puedan presentar este tipo de problemas, de sensibilización y conocimiento de nuestra legislación en materia de infancia y de promoción de sus derechos. A ello puede contribuir la edición y difusión de folletos informativos y la inclusión en los programas que tengan como objetivo promover la integración de estos grupos de población, de espacios dedicados a tratar las necesidades de la infancia y adolescencia, las habilidades educativas que facilitan la integración de los hijos y las obligaciones que conlleva la patria potestad en nuestra legislación.

En este apartado se han incluido también expedientes en los que se informa de situaciones de maltrato derivadas de amenazas o insultos proferidos a un menor por un adulto ajeno a la familia, siendo ésta la que solicita la intervención del Defensor, ante la preocupación o el daño que está suponiendo para aquel verse expuesto a este tipo de amenazas y habiendo agotado otras vías de solución.

Es el caso del expediente **526/05**, en el que la promovente, madre del menor, denunció las amenazas y el acoso que sufría su hijo por parte de una vecina del inmueble, mayor de edad, que al parecer presentaba algún tipo de alteración emocional. Este problema estaba afectando gravemente al menor, que ya no se atrevía a salir solo a la calle. Al parecer, la familia había solicitado la intervención de Servicios Sociales, no habiendo obtenido respuesta satisfactoria. Esta Institución solicitó de dichos Servicios su colaboración para valorar la situación y considerar si se podría llevar a cabo una intervención que permitiera mediar en el conflicto, procurando ante todo que del mismo se mantuviera al margen al menor que estaba viéndose gravemente afectado. La intervención de los profesionales posibilitó que esta persona reconsiderara su actitud y mejorara la convivencia vecinal.

### 1123. *Abuso sexual* (23)

Según las investigaciones llevadas a cabo por el Centro Reina Sofía para el Estudio de la Violencia, más del 60 % de los menores victimas de abuso sexual no recibe ayuda. La franja de edad en la que se dan más abusos es entre los 7 y los 12 años, en una proporción de 2 a 3 niñas por cada niño. En el abuso intrafamiliar o incesto hay también un mayor porcentaje de niñas victimas. Los agresores son varones en un 80-90 % y es una persona conocida para las niñas en el 60% de los casos. La proporción se invierte en los niños, ya que en el 64% es una persona desco-

nocida. Otros factores colocan a los menores en situación de especial vulnerabilidad, entre ellos destacan el que padezcan algún tipo discapacidad, que sufran carencias afectivas, abandono y/o falta de supervisión de los adultos responsables de su cuidado. El abuso sexual se da en cualquier nivel socioeconómico. La persistencia en algunas sociedades de valores culturales que propugnan la sumisión de la mujer al varón, un tratamiento de la sexualidad desde el punto de vista masculino y el reparto desigual de los roles favorecen, o al menos no facilitan, que se detecte y se pueda evitar o interrumpir el abuso sexual infantil.

La investigación sobre el testimonio de los menores que han sufrido abuso sexual demuestra que los niños no suelen mentir, ya que solo el 7% de las declaraciones resultan ser falsas. Solo un 2% de los casos de abuso sexual familiar se conocen en el momento en que está sucediendo. Los más difíciles de detectar son los que se producen en el entorno más cercano del niño. Ello se explica por varias razones: el niño o la niña no identifican el abuso al producirse en una relación que debía ser de afecto y confianza, se utilizan formas muy sutiles de persuasión, los menores sienten vergüenza, culpa o miedo por lo que pueda pasar tras la revelación, y estos mismos sentimientos pueden disuadir también a la familia de solicitar ayuda.

Estas dificultades para la revelación convierten a los abusos sexuales que se producen en el entorno familiar en situaciones crónicas, que en ocasiones se prolongan hasta que los menores llegan a la adolescencia o a la etapa adulta, e incluso quedan a perpetuidad en el secreto familiar, distorsionando las relaciones y comprometiendo el bienestar personal de los afectados. El impacto del abuso sexual intrafamiliar adquiere por ello, para los menores que lo sufren, connotaciones mucho más graves incluso que el abuso sexual extra familiar.

Por otra parte, solo un 10 % de los abusos sexuales van acompañados de agresión física y ésta se da, generalmente, cuando el abusador es una persona desconocida para la victima. Son muy pocos los abusos sexuales que dejan señales físicas perceptibles en una exploración médica y son más bien las entrevistas psicológicas las que pueden revelar la existencia del abuso, la verosimilitud del testimonio de los niños y el impacto de la conducta abusiva en el menor.

La gravedad que estas secuelas pueden dejar en los niños depende de dos factores: de un lado, la relación con el abusador y las características y duración de la conducta abusiva y de otro, la atención que recibe el menor tras la revelación, es decir, la respuesta de la familia y de las instituciones que intervienen en el proceso a partir de ese momento. Ello va a determinar en gran medida que las consecuencias del abuso se manifiesten de forma leve y por un periodo corto de tiempo, o bien se prolonguen a lo largo de la vida, con riesgo de que las victimas sufran problemas de salud mental, depresión, intentos de suicidio, dificultad en las relaciones interpersonales, consumo de drogas, alteraciones en la conducta sexual, mayor predisposición a sufrir abusos sexuales en la edad adulta o a convertirse en agresor sexual.

Para hacer frente a este problema, es necesario ofrecer criterios a los ciudadanos y a los profesionales para reconocer estas situaciones y saber como actuar ante ellas. Formar especialistas que sepan como atender a las victimas desde los primeros momentos de la revelación y crear dispositivos y centros de atención específicos que ofrezcan la ayuda necesaria, tanto a la victima como a su familia y al agresor, sobre todo si este es menor, ya que el pronóstico de recuperación mejora cuanto más precoz sea el tratamiento.

Con mucha frecuencia, los profesionales de atención a la infancia, no saben como proceder ante un caso de abuso sexual infantil, especialmente cuando el abuso se produce en el ámbito familiar, como ocurre con el maltrato físico o emocional. El componente indudablemente penal con que se conceptúa el abuso sexual requiere que en muchos casos deban intervenir conjuntamente la administración de justicia y la de protección infantil. Los procedimientos judiciales y sociales pueden suponer una nueva experiencia penosa para los niños y sus familias ya que no se hace suficiente uso de los medios técnicos que, cumpliendo las garantías procesales, pudieran evitar este riesgo de maltrato institucional.

Las pruebas periciales psicológicas y sociales no se inician con la suficiente celeridad, llegando a transcurrir meses antes de que el menor sea valorado. Como decíamos, dado que solo en el 10 % de los casos se encuentran evidencias físicas del abuso, la entrevista psicológica se convierte en el elemento primordial de la investigación del abuso sexual infantil. Los profesionales que realizan este cometido han de estar bien formados para conducir estas entrevistas, al objeto de que cumplan criterios de prueba pericial. Estas entrevistas han de hacerse en lugares adecuadamente preparados para ello, donde el menor se sienta seguro y confiado, que permitan la grabación en audio y video e incluso que, a través de monitores de televisión, el juez, el fiscal, la policía y los abogados presencien la entrevista y puedan hacer preguntas al menor a través del entrevistador.

Estos centros han de ser ágiles en la respuesta, porque actuar correctamente desde el primer momento de la revelación es determinante para el proceso posterior y para mitigar el impacto emocional del abuso sexual, asesorar a otros profesionales de primera línea sobre cómo actuar en los primeros momentos de la detección, facilitar la coordinación con los servicios de atención directa a la infancia y la familia (escuela, salud, servicios sociales) así como con la Policía, Fiscalía y Juzgados, estar formados para recoger adecuadamente el testimonio y elaborar informes periciales válidos para el proceso judicial, de manera que se evite que los niños tengan que verse sometidos a varias exploraciones y ofrecer atención psicológica a las victimas y sus familias. En algunos casos, estos servicios también pueden tratar a los agresores, especialmente cuando son menores o forman parte del entorno familiar del niño.

El Centro de Atención a Victimas de Abuso Sexual, concertado con la Dirección General de la Mujer de la Comunidad de Madrid, venía prestando asistencia a menores victimas de abuso sexual. Sin embargo no teniendo convenio con la administración pública que financiara la atención a menores, la misma dejó de prestarse a comienzos de año, lo que generó una demanda que esta Institución pudo constatar por las numerosas llamadas recibidas, tanto de particulares como de servicios sociales, por lo que se solicitó del Instituto Madrileño del Menor y la Familia que se tuviera en cuenta la situación creada para arbitrar la posibilidad de atención a los menores victimas, constatando que dicho organismo había iniciado las gestiones para la apertura de un centro específico que comenzó a atender los primeros casos en diciembre de 2005. El diseño del nuevo Centro Especializado en Intervención en Abuso Sexual Infantil, permite dar respuesta a las mejoras antes aludidas. Aún requiere definir con más claridad los procesos de derivación de casos y la coordinación con el resto de los servicios. Proponemos especialmente que se establezcan acuerdos de cooperación con las instancias judiciales, inicialmente a través de la Fiscalía del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, que permitan la obtención del testimonio de los menores de la manera menos impactante para los niños.

Este centro asume también el tratamiento de los menores agresores. En nuestra Comunidad, según datos de la Fiscalía de Menores del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, se han abierto 115 procedimientos por agresiones sexuales a menores en las que el ofensor ha sido otro menor. En todo el territorio nacional han sido 1320 en el año 2004 frente a 1118 que se instruyeron en

el año 2003. La atención en el mismo centro de victimas y agresores está indicada ya que en muchos casos, el agresor lo es por haber sido a su vez victima de abusos. El tratamiento, no obstante, se lleva a cabo por distintos profesionales.

## 1200. Menores y centros penitenciarios (11)

Se mantiene prácticamente invariable el número de expedientes tramitados por este concepto durante el pasado año 2005. Los 11 expedientes abiertos representan un 0,69% sobre el número total de los expedientes incoados –1598–, siendo 10 las llamadas recibidas en atención telefónica lo cual representa, a su vez, un 0,31% sobre el cómputo total de llamadas atendidas –3158–

Según los datos que esta Institución ha obtenido de la Subdirección General de Tratamiento y Gestión Penitenciaria de la Dirección General de Instituciones Penitenciarias, el número de menores que residen en los Centros Penitenciarios de nuestra Comunidad es el que, a continuación, se detalla en el cuadro adjunto:

UBICACIÓN	Niños	Niños atención educativa			Madres
		Interior	Exterior	Total	
C.P. de Madrid V Unidad de Madrid	29	14	3(Colmenar)	17	29
C.P. de Madrid VI Unidad de Madres (Módulo mixto)	14	8	4 (Aranjuez)	12	13
C.P. de Madrid VI Unidad de Madres (Módulo sólo madres)	19	12	3 (Aranjuez)	15	18
Total Unidades de Madres	62	34	10	44	60
C.P. de Madrid V Unidad Dependiente (Madrid)	5		5 (Madrid)	5	4
C.P. de Madrid VI Unidad Dependiente	6		6 (Alcobendas)	6	6
Total Unidades Dependientes	11		11	11	10
Total Unidades Madres + Unid. Dependientes	73	34	21	55	70

Si se analizan estos datos en comparación con los del 2004 se observa que el número de menores residentes en nuestras prisiones es muy similar al existente en el año anterior. Con no haberse incrementado significativamente estas cifras no deja de ser un número importante de menores el que se ve afectado por la perdida de libertad de sus progenitoras. No es extraño, por ello, que la titular de aquel Departamento –que siempre ha demostrado inquietud, preocupación y sensibilidad ante este tema– se haya propuesto trabajar sobre la modificación de la legislación penitenciaria en cuanto a la redefinición de las Unidades Dependientes y sobre la creación de los recursos necesarios en coordinación con otras Administraciones.

Habiendo transcurrido ya algunos meses desde que se produjo tal declaración de intenciones se ha solicitado por escrito (68/05) información a aquélla para conocer si se estaba estudiando alguna medida concreta para intentar buscar fórmulas que permitan que los menores disfruten de una vida más normalizada, fuera de la rigidez que, lógicamente, han de imponer los Centros

Penitenciarios para las progenitoras allí recluidas, estando actualmente a la espera de conocer las actuaciones concretas diseñadas por aquella Dirección General.

Nuestra Institución, en el año 2005, incoó 11 expedientes cuyas circunstancias más relevantes son las siguientes:

#### **Estado actual:**

Cinco de ellos pudieron concluirse durante dicho periodo (483/05, 755/05, 1145/05, 1264/05 y 1450/05), habiéndose archivado dos de estos expedientes con motivo de la falta de colaboración de los propios interesados, quien no facilitaron en la recta final los datos necesarios que se les pedían para poder continuar con la tramitación de aquéllos (483/05, 1264/05). Seis expedientes siguen, por lo tanto, pendientes de tramitación.

#### **Promoventes:**

La mayoría de los expedientes fueron incoados a instancias de progenitores presos quienes remitieron sus quejas desde distintas prisiones. Los Centros Penitenciarios remisores fueron Madrid IV – Navalcarnero (928/05), Madrid V – Soto del Real (755/05, 1364/05), Madrid VI – Aranjuez (832/05, 1145/05 y 1450/05). El resto de las quejas –salvo una que se tramitó por iniciativa de este Comisionado– fueron enviadas desde fuera de la cárcel, aunque en alguna ocasión se hizo por personas que estaban disfrutando un régimen de libertad condicional o durante el disfrute de sus permisos (875/05 y 891/05).

Uno de los expediente fue incoado de oficio (68/05) y otro a instancias de un menor de edad (1264/05), cuyo padre estaba preso.

#### Temas:

Por razón de la materia objeto de queja se destacan tres expedientes. En el primero de ellos (755/05) una interna de la prisión de Soto del Real denunciaba el cacheo con desnudo integral que se le había practicado junto con sus hijas menores. De la información facilitada por la propia interesada y de la que se obtuvo por parte del Centro pudo deducirse que –de haberse producido realmente tal intervención– se habría ajustado a la normativa vigente. En tal sentido se recordó a la reclusa que el Reglamento Penitenciario establece que se podrán realizar cacheos por motivos de seguridad concretos y específicos, cuando existan razones individuales y contrastadas que hagan pensar que el interno oculta en su cuerpo algún objeto peligroso o sustancia susceptible de causar daño a su salud o integridad física de las personas o alterar la seguridad o convivencia ordenada del Establecimiento.

La misma normativa dispone que el cacheo con desnudo integral se efectuará por funcionarios del mismo sexo que el interno, en lugar cerrado, sin la presencia de otros reclusos y preservando, en todo lo posible, la intimidad.

El hecho de que dos menores acompañen a su madre en el momento del cacheo no quiere decir que éste no pueda producirse o que no puedan ser aquéllas sujetos pasivos del mismo, si es que existen motivos fundados y suficientes para pensar que a través de las mismas se pretende introducir en la prisión algún objeto o sustancia indebidos.

Dicho lo anterior no hay que olvidar que la convivencia en prisiones de hijos menores con sus progenitoras exige que la Administración Penitenciaria realice estos legítimos cacheos del modo más adecuado posible, armonizando el cumplimiento estricto de lo establecido reglamentariamente con la delicadeza, el cuidado y la sensibilidad que requiere la convivencia entre niños y adultos y la presencia de aquéllos en los recintos penitenciarios.

Por ello este Comisionado tuvo mucho interés en transmitir al Centro Penitenciario estas reflexiones, recordatorios y matizaciones, produciéndose un enriquecedor intercambio de puntos de vista y de información al respecto con una de las Trabajadoras Sociales del Centro quien se mostró muy receptiva a todas las recomendaciones efectuadas por parte de esta Institución.

En el segundo expediente (1145/05) se atendió la petición de un interno quien, tras relatar una situación personal angustiosa, solicitaba la mediación de esta Institución para poder asistir a talleres en los que trabajar y de, ese modo, colaborar a la frágil economía familiar. Hechas las pertinentes gestiones con el Educador y con la Trabajadora Social del Centro se tuvo conocimiento de que el referido recluso había ya formado parte de un taller de cableado, en donde no permaneció por mucho tiempo, dadas sus pocas habilidades para ese trabajo. También se supo que las afirmaciones efectuadas por el interno respecto de su especial situación familiar eran ciertas y que mantenía una buena actitud y disposición en la prisión. A la vista de estas informaciones e insistiendo este Comisionado en la conveniencia de dar a este progenitor una segunda oportunidad se comprometió la Trabajadora Social a dar una solución a este tema, valorando la posibilidad de que, en próximas fechas, pudiera empezar a desempeñar un nuevo oficio en otro taller más idóneo. Transmitida esta información al interesado se le recordó que debía hacer todo lo que estuviera en su mano para desempeñar con eficacia y seriedad la labor encomendada, dado que la permanencia en dicho taller estaría, seguramente, condicionada a un rendimiento satisfactorio.

En el tercer expediente (1450) esta Institución pudo coadyuvar a despejar las dudas de una reciente madre quien desconocía cómo, desde la prisión, podía procederse a la determinación de la filiación no matrimonial de su hijo. A tal efecto se informó a los progenitores presos de los pasos que tendrían que dar para conseguir su objetivo:

En primer lugar, debían poner por escrito en conocimiento del Trabajador Social de su Centro su deseo de hacer llegar al encargado del Registro Civil de Aranjuez su petición en tal sentido.

Además tendrían que dirigir a éste un escrito en el que el padre biológico –adjuntando la correspondiente fotocopia del certificado de nacimiento de su hijo– debía solicitar el reconocimiento del mismo, dejándose constancia expresa en aquél del consentimiento prestado por la madre para dicho reconocimiento (artículos 120 y 124 del Código Civil).

En segundo lugar, los progenitores debían asimismo comparecer ante el mencionado encargado o bien, si se consideraba que esta salida del Centro Penitenciario no era posible, tendrían que solicitar que fuera aquél el que se desplazase a la prisión.

Por último, el expediente así iniciado culminaría con un Acta de Reconocimiento que se remitiría al Registro Civil correspondiente en función del lugar de nacimiento del menor, para que por aquél se practicase la inscripción pertinente.

## 1300. Menores de origen extranjero (44)

Según los últimos datos definitivos de la Explotación Estadística del Padrón municipal publicados por el INE, la población residente en España alcanzó la cifra de 44.108.530 personas a 1 de enero de 2005, de los cuales **3.730.610** (el **8,5**% del total) fueron de nacionalidad extranjera. Atendiendo a los datos de extranjeros con autorización de residencia en vigor, a 31 de diciembre de 2005 la cifra desciende en España a **2.738.932** extranjeros con tarjeta, lo que implica un incremento del 38,52% respecto a diciembre de 2004.

Según los datos del padrón, los extranjeros más numerosos fueron los marroquíes (511.294), seguidos de los ecuatorianos (497.799), los rumanos (317.366) y los colombianos (271.239). También cabe destacar los más de 227.187 inscritos del Reino Unido, los 152.975 argentinos y los 133.588 alemanes.

Las comunidades autónomas que registraron los mayores aumentos de población entre el 1 de enero de 2004 y el 1 de enero de 2005 fueron Cataluña (con un aumento de 181.887 personas), Andalucía (con 162.281), Madrid (con 159.314) y la Comunidad Valenciana (con 149.145). Por el contrario, las que menos crecieron, además de Ceuta (que sólo aumentó en 622 personas), fueron Asturias (2.874), Cantabria (7.525), La Rioja (7.531), Extremadura (8.593) y Navarra (8.738). En Melilla la población disminuyó en 2.528 personas.

En lo que se refiere a la Comunidad de Madrid a 1 de enero de 2005 la población total era de **5.964.143** de personas, de las que **780.752 eran extranjeras**, lo que supone un **13,09**% del total. Atendiendo a los datos de extranjeros con permiso de residencia en vigor, al finalizar el año 2005 había **556.952**.

Como se ha venido constatando y repitiendo en Informes anteriores, el dato de los menores extranjeros en la Comunidad de Madrid es impreciso, de un lado, porque la franja de edad de la estadística abarca sólo de 0 a 15 años, tramo en el que la cifra alcanzaba en el pasado año los **57.292 menores** extranjeros. Segundo, porque esta cifra se refiere a menores regularizados, sin incluir por tanto la cifra de menores en situación irregular aunque empadronados, y aquéllos otros que ni siquiera están empadronados.

En este sentido, los datos que mejor se ajustarían a la realidad son los ofrecidos por la Consejería de Educación, con la salvedad de los menores que quedan fuera de la escolarización obligatoria.

Atendiendo a estos datos, la evolución del alumnado inmigrante en la Comunidad de Madrid ha sido la siguiente: de 25.000 alumnos extranjeros escolarizados en el curso 1999/2000, a una estimación de 70.000 en el curso 2002/03, casi 85.000 a finales de 2003, casi 103.000 en el curso 2004/05 y algo más, sin poder precisar el dato a esta fecha, en el curso 2005/06.

Como vemos, a lo largo de los últimos años la presencia en nuestra Comunidad de los niños de origen extranjero ha sido cada vez más relevante en términos cuantitativos. Ello nos debe hacer reflexionar sobre la oportunidad de invertir en la integración de esta población creciente, que es nuestro futuro.

Precisamente reconociendo la importancia que ha ido cobrando la población inmigrante, el pasado año se creó en la Comunidad de Madrid la Consejería de Inmigración, por Decreto 85/2005, de 15 de septiembre, con el objetivo de que centralice y coordine todas las políticas sec-

toriales dirigidas al apoyo e integración de inmigrantes, así como de la creación y desarrollo de programas específicos con esa finalidad. Quedan adscritos a esta Consejería como órganos colegiados de asesoramiento y participación: el Foro Regional para la Inmigración, la Comisión Regional de Cooperación al Desarrollo y el Consejo de Cooperación al Desarrollo.

También en el ámbito parlamentario, continúan los trabajos de la Comisión de Estudio sobre la Inmigración en la Comunidad de Madrid, seguidos con interés desde esta Institución, donde se reflejan muchos de los problemas y dificultades expresadas en este apartado, aunque habrá que esperar para conocer las conclusiones y recomendaciones que puedan extraerse.

Otra iniciativa emprendida durante el pasado año por la Comunidad de Madrid a través de la Dirección General de Inmigración y Cooperación al Desarrollo, fue la presentación en la Unión Europea de un proyecto de acompañamiento y mejora de las condiciones de acogida y protección de los menores de 14 años marroquíes procedentes de la Comunidad de Madrid, suscribiendo un contrato para su cofinanciación con la Comisión Europea a finales de año. A tenor de lo manifestado en una reciente Comparecencia del Viceconsejero de Inmigración ante la Comisión de Inmigración de la Asamblea de Madrid, el objetivo del proyecto es, de un lado, establecer un mecanismo de reagrupación familiar de los menores no acompañados marroquíes que se encuentran en nuestra Comunidad de Madrid y su acompañamiento y formación posterior en Marruecos, así como la sensibilización de las familias marroquíes para que ellas y sus hijos conozcan la realidad socioeconómica española y la legislación laboral respecto a los menores de edad. La duración del proyecto es de tres años e incluye la puesta en marcha de dos centros de acogida, en Tánger y Marrakech. El primero estará a pleno rendimiento en el plazo de un año y el segundo, a lo largo de 2007.

Tendrán una capacidad de acogida de 40 menores por centro, aunque la atención se ampliará hasta 220 menores, que sin residir en los centros, podrán recibir apoyo y acompañamiento.

También la Administración del Estado, a través de la Secretaría de Estado de Inmigración, anunció a finales del pasado año la construcción de dos centros de acogida en Nador y Beni Mellal costeados por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Esta línea han seguido también otras Comunidades como Cataluña, que abrirá dos centros en Tánger, o Canarias que planea construir otras casas de acogida en Añadir y Tiznit.

A pesar de lo novedoso del proyecto y de su positiva intención de contribuir al desarrollo en el país de origen, este no ha sido pacífico.

UNICEF y otras organizaciones como Save the Children, se han pronunciado públicamente en contra de la construcción de estos centros para menores repatriados, entendiendo que la iniciativa no va a solucionar el problema de esta migración precoz e incluso, podría fomentarla, dado que se favorecerá con formación profesional a aquéllos que han sido repatriados tras una emigración irregular. Otro riesgo al que se apunta es que la existencia de estos centros favorezca una repatriación masiva e indiscriminada de menores sin tener en cuenta su interés superior.

Con esas cautelas y siempre que no se convierta este proyecto en la única opción para los menores inmigrantes, a esta Institución le merece un juicio positivo por cuanto responde al criterio que siempre se ha mantenido, referido a la necesidad de dirigir nuestros esfuerzos al país de origen, evitando a los menores el riesgo de una inmigración irregular y procurándoles un futuro digno a través, principalmente, de la capacitación profesional y la integración laboral.

El tema de los **menores extranjeros no acompañados** ha sido objeto de especial atención por esta Institución nuevamente durante el año 2005 (317/05, 379/05, 696/05, 808/05, 811/05, 812/05, 1260/05, 1338/05, 1357/05, 1433/05, 1463/05).

La primera cuestión que debe destacarse es la falta de transparencia en las cifras que habitualmente se manejan por las distintas Comunidades Autónomas, que con frecuencia no se corresponden con la realidad, aparecen sobredimensionadas y sólo provocan alarma y rechazo social. Por tanto, se echa en falta la elaboración de una estadística clara, precisa, detallada, transparente y estandarizada para todos los organismos, que permita una visión real del fenómeno en cada momento, erradicando las discrepancias de cifras y especificando cuándo una cifra responde a un momento puntual, o cuándo se trata de un dato acumulado.

Atendiendo a la mencionada comparecencia del Viceconsejero de Inmigración ante la Asamblea de Madrid, al día 3 de octubre de 2005 había 297 menores no acompañados protegidos por la Comunidad de Madrid, lo que supone un incremento de un 158% respecto al año 2004.

Según datos del Instituto Madrileño del Menor y la Familia, correspondientes a mediados del año 2005, llegan a nuestro país cada vez a edades más tempranas, (el 19% tienen entre diez y trece años, un 34 % de catorce a quince años, y un 47 % entre quince y dieciocho), en una proporción en torno al 90% procedentes de Marruecos. Algunos incluso manifiestan venir empujados por sus familias que consideran una distinción especial el tener a un hijo en España.

Vienen después de haber estado solos durante un tiempo, a la espera de la oportunidad de viajar a España, en condiciones muy precarias y de alto riesgo, con intención de conseguir un empleo en España que les permita mejorar su situación económica y la de su familia.

La pretensión de las familias y por tanto, la voluntad que expresan estos menores, es incorporarse de inmediato a la actividad laboral, lo que en nuestro país sólo está permitido a partir de los 16 años. Esto genera una situación de insatisfacción y de ruptura de sus expectativas que dificulta muy seriamente la labor de integración que Administraciones y ONG´s tratan de llevar a cabo con sensibilidad y experiencia.

La dificultad de su integración, su venida a España no sólo con riesgo de sus vidas, sino de una forma cada vez más forzada familiarmente, hace que la situación de estos menores no sea la que su interés superior demanda.

En la previsión de que esta situación aumente en la misma progresión, o superior, el Defensor del Menor, junto con el Defensor del Pueblo Andaluz instaron a la Secretaria de Estado de Inmigración y Emigración a adoptar conjuntamente y desde el consenso, las medidas adecuadas, siempre bajo el prisma del interés de los menores, aún cuando no siempre sea fácil de delimitar, planteando como primera medida la urgente convocatoria del Consejo Superior de Política de Inmigración, foro de coordinación entre las tres Administraciones, con el fin de analizar y abordar conjuntamente políticas de encuentro.

Desde el análisis de la situación individual de cada menor, pues cada uno de ellos tiene su propia historia y sus circunstancias personales diferentes, y desde la búsqueda de qué es lo que más les conviene en el presente y en el futuro de sus vidas, se instó a que se definan políticas coordinadas con el Reino de Marruecos, lugar de procedencia de la mayoría de ellos, que incluyan, entre otras medidas, precisamente la construcción de centros de protección de menores en el país ala-

huí, mantenidos y gestionados conjuntamente, en el caso concreto de España, a través de las ONG´s más especializadas y sensibilizadas en la relación con estos menores.

Son otras muchas las iniciativas que se plantearon para ser abordadas conjuntamente entre España y Marruecos y entre todas las Administraciones españolas, como el desarrollo de programas de prevención en los barrios más vulnerables, la creación de centros de día y de participación social, la mejora de los centros de protección, y en general un impulso al sistema de atención a la infancia, para evitar que, por no adoptar las medidas adecuadas, podamos ocasionar infinidad de frustraciones que conduzcan a estos menores a la marginalidad y al consiguiente rechazo en nuestra sociedad, que lamentablemente sigue produciéndose en aumento.

Según la ley de Extranjería, cuando uno de estos menores llega a la Comunidad de Madrid, una vez determinada con certeza su minoría de edad, la entidad pública asume su tutela y acuerda la guarda del menor en un centro de protección. Desde ese momento se inicia la búsqueda de su familia, para favorecer la reagrupación del menor, siempre que se constatase que su retorno no produciría ningún riesgo para él, ni para sus familiares.

Si transcurridos nueve meses no fuera posible la reagrupación familiar o la puesta a disposición del menor a cargo de los Servicios de Protección Menores de Marruecos, bien por no haber podido identificarle o bien porque no existieran familiares o instituciones de protección del país que pudieran hacerse cargo de él, entonces se procederá a otorgarle la autorización de residencia en España.

Al respecto de los menores que son retornados, se han vuelto a repetir las quejas sobre el modo en que se llevan a cabo los reagrupamientos familiares y la falta de garantías que normalmente acompaña a estos **procesos de retorno** (317/05, 812/05, 1260/05, 1433/05, 1463/05).

En ejercicios anteriores, el Defensor del Menor dio traslado de numerosas propuestas, según su competencia, al Delegado del Gobierno y a la Consejera de Familia y Asuntos Sociales.

Entre otras, se solicitaba el estudio pormenorizado de cada caso, muy especialmente si la solicitud de retorno afectaba a menores tutelados e ingresados en un centro de protección, casos en los que no siempre los referentes familiares constituyen el único interés del menor. Por otra parte, la devolución al país de origen de menores que han seguido un proceso largo y satisfactorio de integración debería plantearse sólo en casos muy excepcionales, con la necesaria audiencia de los mismos y con la imprescindible toma en consideración de los informes de los profesionales que trabajan directamente con ellos y conocen con detalle su evolución, grado de integración y perspectivas de futuro.

Se recomendó además que, en caso de resultar beneficioso para el menor el ser devuelto a su familia, ello se realice a la mayor urgencia posible, para evitar que vea truncados todos sus esfuerzos en pos de su integración y también los de los educadores que han trabajado con él y que han puesto su voluntad y profesionalidad en lograrla, ya que en otro caso, estaremos desaprovechando energías y recursos, tan necesarios en la atención a los menores.

Se planteó la necesidad de establecer unos criterios objetivos que sirvieran para determinar qué menores serían reagrupados, sobre la base de los informes de los profesionales que trabajan directamente con ellos y conocen con detalle su evolución y grado de integración; o la importancia de contar con información fiable sobre la situación del país de origen, acerca de la familia del menor o de la capacidad de los Servicios Sociales para acogerle en el caso de que la familia ya no exista

o esté imposibilitada para atenderle (debería tenerse en cuenta la voluntad explícita de la familia del menor sobre el retorno y esta expresión de voluntad debería manifestarse por escrito).

También se puntualizó que las reagrupaciones familiares en ningún caso deberían seguir un procedimiento de urgencia.

Esta Institución tuvo también ocasión de pronunciarse sobre la aplicación del Memorandum hispano-marroquí, subrayando especialmente la importancia de evitar el automatismo y la generalización en la toma de decisiones, así como la necesidad de estudiar caso por caso la existencia o no de situaciones de desamparo en los menores, con la precisa audiencia de los mismos y la obligación de tener presente su interés superior antes de resolver sobre su retorno, cuando se garantice el razonable funcionamiento de la administración de acogida de los menores reagrupados.

Como respuesta, el Delegado del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración aseguró a esta Institución que, en la aplicación del convenio, se estudiaría cada caso de manera individualizada antes de proceder a la entrega de los menores a las autoridades fronterizas de su país.

Sin embargo, durante el año 2005, como decimos, se han puesto de manifiesto varias quejas referidas, no sólo a los procesos de retorno, sino en general, al tratamiento que se otorga por las instituciones a los menores extranjeros no acompañados.

Es necesario destacar las quejas planteadas por varias Entidades que trabajan en la acogida y formación de estos menores en la Comunidad de Madrid (MPDL, PAIDEIA, ASOCIACIÓN HORUELO AFAS, FUNDACIÓN TOMILLO, MERCEDARIOS, MENSAJEROS DE LA PAZ, SAVE THE CHILDREN), ante una situación que consideraban ya insostenible, derivada probablemente de la falta de coordinación de las diferentes instituciones que intervienen en su tratamiento.

Se mantuvieron varias reuniones en las que se abordaron distintos asuntos, como la paralización de los procesos para la obtención de las autorizaciones de residencia que se había producido en la Comunidad de Madrid durante varios meses; la retención de pasaportes de los menores tutelados por parte de la Delegación del Gobierno y el modo en que se estaban llevando a cabo los reagrupamientos familiares de estos menores.

Con relación al primer aspecto, a tenor de los hechos denunciados, durante aproximadamente seis o siete meses se estaría produciendo en la Comunidad de Madrid la paralización del trámite de los permisos de residencia de los menores tutelados. De hecho, las entidades aportaban un listado de catorce menores pendientes de regularizar, a pesar de haber estado tutelados más de nueve meses.

Al parecer, como justificación de esta situación, el coordinador del Area de Protección del Menor había comunicado a las Entidades de Guarda una información de la Brigada Provincial de Extranjería y Documentación de Madrid según la cual, cuando se solicitase para un menor tutelado la concesión de la Autorización de Residencia, debía aportarse inexcusablemente la documentación que certificase el intento de repatriación y la imposibilidad de la misma.

Las entidades calificaban esta nueva exigencia de muy perjudicial, dado que es la propia Delegación del Gobierno la autoridad competente para llevar a cabo los trámites para la reagrupación del menor extranjero no acompañado y por tanto, correspondería sólo a esta certificar el intento de reagrupamiento familiar o, en su caso, la imposibilidad de llevarlo a cabo. No se com-

prendía la razón de exigir este documento a otra entidad, o mucho menos, de exigírselo a sí misma la Delegación del Gobierno.

En lo que se refiere a los pasaportes, relataban los interesados una nueva práctica según la cual el Servicio Jurídico del Instituto Madrileño del Menor y la Familia solicitaba a las Entidades que hicieran entrega de los pasaportes de todos los menores tutelados a la Delegación del Gobierno.

El problema se planteaba cuando, tras entregar los pasaportes en la Delegación del Gobierno, quedaban allí retenidos y transcurría un plazo que en algunos casos podía prolongarse hasta cinco o diez meses, sin que se iniciase la regularización de los menores, dejándoles indocumentados. Las entidades aportaban un listado de diecisiete pasaportes retenidos correspondientes a menores tutelados en ese momento o cuya tutela ya había cesado.

Puede comprenderse que los perjuicios derivados de esta situación para los menores son gravísimos dado que quedan indocumentados para cualquier gestión de la vida ordinaria, desde la inscripción en cursos, actividades formativas, o clubes deportivos, hasta la simple obtención de un abono de transporte. Pero la consecuencia sin duda más gravosa para el menor, es el transcurso del tiempo hasta su mayoría de edad y el cese de la tutela, sin poder haber obtenido un permiso que posibilite su incorporación a la vida laboral y por ende su integración plena en nuestro país. De hecho, esta situación se estaba produciendo ya para alguno de los afectados, que tenía ya concedido un permiso de residencia y, sin embargo, al estar su pasaporte retenido, no podía obtener un permiso de trabajo a pesar de contar con una oferta de empleo.

En esta situación, los interesados relataban la angustia de los menores a su cargo y ponían de manifiesto que el Instituto Madrileño del Menor y la Familia no había llevado a cabo ninguna gestión en defensa de aquéllos, como reclamar los pasaportes a la Delegación del Gobierno.

Otra cuestión que se planteaba era la referida, como decimos, a la decisión y trámite de las reagrupaciones familiares de los menores extranjeros. Los promoventes denunciaban que se producen de forma aleatoria, sin ningún criterio objetivo, sin el estudio pormenorizado de cada caso y sin que las entidades puedan aportar ninguna información sobre el menor afectado. Por otra parte, se denunciaba la forma en que se practican que, según su relato, suele ser a las cuatro o las cinco de la mañana aprovechando que el menor duerme, generando una gran alarma en los centros. En algunos casos se pone de manifiesto además, que se ha dejado a los menores en lugares muy lejanos a su domicilio familiar, sin los medios necesarios para llegar hasta él.

Por último, los promoventes mostraban su desacuerdo con la información pública que se facilita desde el Instituto Madrileño del Menor y la Familia en cuanto al número de menores extranjeros que viven en la calle en nuestra Comunidad, que ese organismo cifra en unos 400. Además de poner en duda este dato, teniendo en cuenta que los programas de actuación de calle puestos en marcha por el propio Instituto arrojan cifras casi diez veces inferiores a la mencionada, las entidades expresaban las gravísimas repercusiones que estos datos pueden generar en la opinión pública.

Con el ánimo de salvaguardar el interés superior de los menores que estas entidades tienen a su cargo, esta Institución solicitó al Delegado del Gobierno que convocara una reunión con participación de la Consejera de Familia y Asuntos Sociales; de la Consejera de Inmigración y del Fiscal Jefe del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, junto a dos portavoces de las entidades de guarda mencionadas, así como, si lo consideraba oportuno, de esta Institución, en la que pudieran abordarse todos los asuntos planteados.

Ya en los inicios del nuevo ejercicio se celebró una primera reunión con participación de las Entidades de Guarda, varios representantes de la Delegación del Gobierno y del Instituto Madrileño del Menor y la Familia, de la que sustancialmente pudieron extraerse las siguientes conclusiones:

- En relación con la exigencia de que la entidad pública certificase el intento de repatriación y la imposibilidad de la misma, como requisito inexcusable para documentar a los menores tutelados, que como decimos, había paralizado durante meses las solicitudes de residencia, la Subdelegada del Gobierno expresó su sorpresa por las consecuencias que había provocado la circular, que según su criterio se había malinterpretado, de manera que había dado orden a la Brigada Provincial de Extranjería y Documentación de solicitar ese certificado a la propia Delegación de Gobierno. A partir de este momento se volvían a admitir expedientes para la tramitación de la autorización de residencia de menores por parte del IMMF.
- Con relación a los pasaportes de los menores depositados en el IMMF y en la Brigada Provincial de Extranjería y Documentación, este último organismo explicaba que solicitan a la entidad pública los pasaportes una vez aprobada la reagrupación del menor. Se dejó constancia de que en ese momento tenía 30 pasaportes en su poder, de menores en espera de la reagrupación. Si esta no puede llevarse a efecto, se devuelven al IMMF, igual que el de aquéllos que alcanzan la mayoría de edad. Mientras tanto, se concluye que el certificado de tutela es un documento oficial a todos los efectos, lo que debería ser suficiente para llevar a cabo las gestiones de la vida cotidiana de estos menores.
- Con relación a los menores que habiendo estado tutelados alcanzan la mayoría de edad sin haber obtenido la autorización de residencia, la Brigada Provincial de Extranjería y Documentación interpreta que con la actual regulación, es más fácil para estos jóvenes obtener la autorización de residencia que cuando son menores de edad, pues se podría solicitar la autorización de residencia por circunstancias excepcionales, con sólo aportar un certificado de haber estado tutelado, donde conste que su comportamiento y su proceso de inserción sociolaboral ha sido el adecuado. El IMMF no se pronuncia sobre su posible colaboración en este particular.
- En lo que se refiere a los reagrupamientos familiares, se reconoce que se realizan de madrugada para evitar que los menores escapen de los centros. También se constata que entre el 70 y el 80% de los menores reagrupados suelen regresar. Asimismo se especifica por la Subdelegada del Gobierno que, cuando hay razones objetivas para no llevar a cabo un reagrupamiento, la entidad pública tendría capacidad de suspenderlo.

Del análisis del encuentro mencionado, se deduce, de un lado, una manifiesta falta de coordinación entre las instituciones implicadas en el tratamiento de los menores no acompañados, pero además, una indefinición en las políticas y una falta de transparencia en los datos. Definitivamente, parece haberse olvidado que las normas deben ser interpretadas en beneficio del interés superior del menor de edad y que su condición de menor ha de ser prevalente sobre su condición de extranjero.

El Delegado del Gobierno convocó más tarde a esta Institución, junto con representantes de la Consejería de Inmigración, de Familia y Asuntos Sociales, y de la Fiscalía del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, a otra reunión sobre el asunto, en la que el Defensor del Menor planteó las siguientes propuestas:

# Propuestas de carácter general

- Creación de un Grupo de Trabajo o Comisión de composición plural, en la que estén representadas todas las instituciones implicadas en el trabajo con los menores extranjeros no acompañados: Instituto Madrileño del Menor y la Familia, Consejería de Inmigración, Delegación del Gobierno y dos o tres representantes de las entidades de guarda. Debe estar sujeto a un calendario y plan de trabajo, con reuniones periódicas –podrían ser mensuales–, para que, de forma eficaz y continuada pueda hacer un diagnóstico veraz y un seguimiento continuo de la situación.
- Elaboración de un Manual de Buenas Prácticas que recoja de forma detallada y sistematizada, el tratamiento que debe darse a los menores extranjeros no acompañados en cada fase del proceso, por parte de todas las instituciones competentes. Existen ya documentos válidos para empezar a trabajar, como el borrador elaborado entre las entidades y el IMMF, o la Declaración de Buenas Prácticas sobre Menores no Acompañados en Europa elaborado por Save the Children y ACNUR.
- Interpretación de la normativa de extranjería de manera favorable al **interés superior del menor** y no de manera restrictiva. Debe predominar la condición de menor sobre la de extranjero y las leyes de protección, sobre las de extranjería.
- Compromiso de todos los intervinientes en contrarrestar la imagen negativa que se extiende socialmente sobre el menor inmigrante. Es preciso erradicar la identificación de conceptos como inmigración y conflicto (Con no poca frecuencia la imagen de los niños de origen extranjero que se difunde en la opinión pública aparece ligada a los problemas en la escuela, a la banda del pegamento, las bandas latinas violentas, al uso del velo en el colegio como signo de opresión hacia la mujer, a la delincuencia, a las fugas de centros de protección, a los niños en pateras o camiones, etc. Las noticias claramente positivas sobre la inmigración son escasas y están en su mayoría ligadas al aumento de la natalidad).

## Propuestas dirigidas al IMMF

- Elaboración y entrega de un **carnet** a los menores extranjeros no acompañados tutelados, que incluya una fotografía para su sencilla identificación y que facilite a los menores poderse acreditar y la realización de gestiones de su vida cotidiana, con independencia de que cuenten con su pasaporte.
- Que se tenga en cuenta la opinión de las entidades de acogida, admitiéndose y valorándose un **informe sobre los menores tutelados** bajo su guarda, en relación a si debe o no practicarse la reagrupación familiar, con carácter previo a que se adopte la decisión de ejecutar la reagrupación por la Delegación del Gobierno. Aún cuando dicho informe no fuera vinculante para la entidad pública, o la Delegación del Gobierno, sí debería incorporarse de forma preceptiva a la propuesta de reagrupamiento familiar, al objeto de que después pueda valorarse también por la Fiscalía de Menores con el resto del expediente.
- Elaboración de una **estadística** clara, precisa, detallada, transparente y estandarizada para todos los organismos, que permita una visión real del fenómeno en cada momento, erradi-

cando las discrepancias de cifras y especificando cuándo una cifra responde a un momento puntual, o cuándo se trata de un dato acumulado. Las cifras que se dan por las distintas Comunidades Autónomas, con frecuencia no se corresponden con la realidad y sólo provocan alarma y rechazo social.

- En los supuestos de menores tutelados que alcanzan la mayoría de edad sin documentación y que hayan participado adecuadamente en las acciones formativas y actividades dirigidas a su integración, colaboración del IMMF recomendando la concesión de una autorización temporal de residencia por circunstancias excepcionales, de conformidad con lo establecido en el artículo 92.5 del Reglamento de Extranjería.
- En cumplimiento del párrafo segundo del artículo 92.5 según el cual el hecho de que se haya autorizado la residencia no será impedimento para la repatriación del menor, **que la decisión de repatriación no impida al IMMF continuar los trámites** para obtener la autorización de residencia.

# Propuestas dirigidas a la Delegación del Gobierno

- Que se cumplan con rigor los plazos previstos en la Ley y el Reglamento de Extranjería para el reagrupamiento familiar o, en su defecto, la regularización de los menores extranjeros no acompañados. Al menos dos meses antes de que se cumplan los nueve meses previstos en la normativa de extranjería para reagrupar o documentar al menor, la Delegación del Gobierno debería permitir que el IMMF presente la solicitud de autorización de residencia, al objeto de que se agilice el proceso de documentación del menor y con ello sus posibilidades de inserción social, antes de que salga de la red de protección.
- En cumplimiento del párrafo segundo del artículo 92.5 según el cual, el hecho de que se haya autorizado la residencia no será impedimento para la repatriación del menor, la decisión de repatriación no debe paralizar los trámites para conceder la autorización de residencia.
- Dado que la resolución de reagrupamiento familiar del menor no es equiparable a un acuerdo de expulsión, se propone la **eliminación de la prohibición de entrada en España** que en ocasiones acompaña a la decisión de reagrupamiento y que condena al menor que vuelve a la más absoluta ilegalidad sin perspectiva de solución. Los menores que vuelven, no entran en el sistema de protección porque saben que serán reagrupados: esos serán los chicos de la calle de mañana.
- Que se acabe con la práctica del área de trabajo de la Delegación de Gobierno de Madrid de exigir a los menores tutelados un contrato (no una oferta de empleo) para obtener el reconocimiento de la excepción a la autorización de trabajo¹. Ello implica una duplicidad de trámites porque de nuevo, una vez alcanzada la mayoría de edad, debe presentarse el contrato, esta vez personalmente por el empresario, para obtener la autorización

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> A tenor de lo dispuesto en el artículo 68 k) del Reglamento bastaría acreditar que la entidad ejerce la tutela y que ésta presente la propuesta de actividad a desarrollar por el menor, sin que sea necesaria la presentación de un precontrato para el reconocimiento de la excepción.

de trabajo<sup>2</sup>. Debe erradicarse la errónea percepción de que las ofertas son falsas. Existe trabajo para estos chicos, la mayoría derivado de las prácticas que desarrollan en los talleres de garantía social, lo que hace falta es la documentación que les permita desarrollarlo legalmente.

# Propuestas dirigidas a Fiscalía

- Que se valore el expediente completo de reagrupación familiar de manera individualizada antes de dar el visto bueno<sup>3</sup>, contrastando que se ha incluido de manera preceptiva el informe correspondiente de las entidades de guarda, que se ha practicado la audiencia del menor de forma correcta, que se le ha prestado asistencia letrada, que se ha adoptado sobre la base de su interés superior verificando que no existe riesgo o peligro para su integridad o la de sus familiares, investigando previamente su situación socio-familiar y del entorno al que se le va a devolver y que se han cumplido, en definitiva, los trámites y requisitos del artículo 92 del Reglamento de Extranjería.
- Que se reconozca el **derecho a la asistencia letrada** de los menores en el proceso de reagrupamiento familiar<sup>4</sup>, con independencia de la presencia del Fiscal. Dado que podría existir una contraposición de intereses entre el letrado de la Comunidad y el propio menor, sería deseable que se designe al menor un letrado de oficio. El letrado deberá cerciorarse de que la decisión de reagrupación familiar se ha adoptado siguiendo los trámites y requisitos que señala el artículo 92 del Reglamento de Extranjería.
- Debe verificarse que la audiencia practicada al menor ha ido precedida de una información completa y detallada de lo que significa el proceso de retorno o en su defecto de protección, con la aclaración expresa de que tienen derecho a asistencia letrada.

# Propuesta dirigida a la Consejería de Inmigración

 Es necesario que la Consejería de Inmigración proporcione una documentación oficial identificativa a los mayores de 18 años que, después de haber estado tutelados, salen de la red de protección al alcanzar la mayoría de edad sin haber logrado la autorización de resi-

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Esta duplicidad de los tramites lo único que hace es entorpecer que los chicos obtengan empleo, debido a las exigencias que supone para la empresa. Las entidades tienen la experiencia de empresarios que se retractan de sus ofertas, para no tener que volver a comparecer ante la Delegación del Gobierno con un nuevo contrato. Ante tanta exigencia, renuncian a contratar al joven y buscan otro candidato.

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Art. 92.4 párrafo tercero del Reglamento de Extranjería: La autoridad gubernativa pondrá en conocimiento del Ministerio Fiscal todas las actuaciones llevadas a cabo en este procedimiento.

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Entre otros, este derecho se deriva del derecho de audiencia reconocido en el artículo 12 de la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño; del mismo derecho reconocido en nuestra Ley de Protección Jurídica del Menor en su artículo 9, que permite al menor ejercitar este derecho por la persona que designe; de los artículos 7 y 8 de la Ley de Enjuiciamiento Civil en los que se establece la necesidad de nombrar al incapaz un defensor judicial, a pesar de que el Ministerio Fiscal tiene encomendada su defensa y protección. Además se ven afectados derechos que hacen imprescindible la asistencia letrada como el interés del menor (art. 2 Ley Orgánica 1/1996); el derecho de los padres a no ser separados de sus hijos (art. 9 de la Convención sobre los Derechos del Niño) o la obligación de la Administración de ofrecer una protección integral a los menores (art. 39 de la Constitución).

dencia, pasan a beneficiarse de un recurso público y tienen en trámite su documentación de residencia<sup>5</sup>.

Durante el ejercicio 2006, este Comisionado hará un seguimiento de estas propuestas y confía en que se inicie la composición del Grupo de Trabajo plural mencionado en primer lugar.

Como esta Institución ha repetido en numerosas ocasiones, el reagrupamiento familiar no es un principio absoluto, ni de aplicación automática, por tanto, dicho principio no puede, ni debe condicionar la aplicación de las políticas de extranjería y la integración de los menores en nuestro país en condiciones de legalidad, más cuando se reconoce que hasta un ochenta por ciento de los menores repatriados vuelven a arriesgar su vida, o que no todas las decisiones de reagrupamiento pueden ejecutarse<sup>6</sup>, lo que significa dejar en España, sin residencia, ni posibilidad de obtenerla, es decir, en la ilegalidad más absoluta, a quien con ayuda de los recursos públicos, ha alcanzado una trayectoria encauzada de integración social, educativa y laboral. Las reagrupaciones no pueden venir determinadas por la saturación de los recursos de protección, sino que deben abordarse desde la lógica del beneficio del menor y desde la necesidad de dar la mejor solución, también para la sociedad de acogida, a una realidad que no podemos negar y que se va a seguir produciendo.

Otros asuntos planteados en queja por los ciudadanos relativos a los menores extranjeros no acompañados han venido referidos a la **determinación de su edad** (808/05, 1338/05).

Como ejemplo, SOS Racismo Madrid, denunció que unos meses antes el Instituto Madrileño del Menor y la Familia había iniciado el proceso de baja de varios menores procedentes del África subsahariana (Camerún, Guinea Conakry, Ghana, etc.) al considerar que eran mayores de edad, a pesar de que en su documentación (pasaportes expedidos por las autoridades del país de origen y a veces, incluso, partida de nacimiento), constaban como menores de 18 años.

Al parecer tal decisión se basaba en la práctica de las pruebas radiológicas a estos menores, sin que constase que se hubiera realizado comprobación alguna sobre la validez o no de la documentación que acreditaba su edad.

Según el interesado, era grave la irregularidad del proceder descrito, pero más grave aún era la situación de indefensión en la que habían quedado los afectados como consecuencia de esta decisión, dado que, ni eran admitidos en centros de protección por ser considerados mayores de edad, ni tampoco en albergues y otros recursos de acogida, por constar en su documentación como menores de edad.

A fin de verificar y evaluar la situación denunciada y dado que la Sección de Menores de la Fiscalía del Tribunal superior de Justicia de Madrid ya era conocedora de esta denuncia, se dio traslado de los hechos rogando informase a esta Institución sobre las medidas adoptadas. También se solicitó informe sobre el particular al Instituto Madrileño del Menor y la Familia.

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> Hoy por hoy, cuando la Policía les pide identificación –lo cual se produce con bastante frecuencia–, como carecen de un documento oficial, les llevan a la Comisaría que corresponda y los responsables del centro deben ir, presentar informes sobre el joven y justificar que están a su cuidado y en proceso de regularización. En el peor de los casos se dicta orden de expulsión –aunque luego no se ejecuta–.

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> El número de menores no acompañados marroquíes que retornaron a Marruecos en el año 2004 fue de 22 y en el 2005, hasta el mes de octubre, la cifra descendió a 6 menores.

El Ministerio Público literalmente expresaba que los jóvenes «han sido objeto sucesivo de realización de pruebas radiológicas y exámenes periódicos completos a cargo de los diversos Sres. Forenses titulares adscritos a esta Sede siempre bajo estricto control y supervisión de los Sres. Fiscales de Guardia de Menores; habiendo arrojado resultados concluyentes dichas pruebas científicas sobre la edad cronológica verdadera de los citados sujetos, lo cual ha sido comunicado al referido IMMF que ha adoptado las medidas correlativas a la vista de la evidencia producida».

«Además nos consta que la documentación identificativa que inicialmente portaban los mismos ha sido remitida a la Sede de los Juzgados de Instrucción de Madrid-Capital para el esclarecimiento de presuntas falsedades documentales en lo relativo a los datos de filiación y edad de los mismos, a cuya investigación y resultado nos remitimos.»

Dadas las diligencias practicadas por la Fiscalía y su certeza sobre la edad de los menores, y estando en trámite un proceso judicial sobre la falsedad documental en relación con los datos de los jóvenes implicados, no pudo apreciarse un funcionamiento irregular de la Administración que implicase amenaza o vulneración de los derechos de los menores de edad.

No obstante, en la contestación recibida posteriormente del Instituto Madrileño del Menor y la Familia, se mencionaba literalmente: «Lamentablemente se está haciendo un uso fraudulento del sistema de protección, ya que a través de él se dispensa asistencia social a personas que seguramente lo necesitan pero que son mayores de edad. Ésta, por tanto, debería prestarse por los cauces oportunos... Asimismo, lo grave de las situaciones anteriormente descritas, además de vulnerar determinados principios constitucionales y constituir ilícitos penales, es que puedan estar apoyadas y colaborar en que se produzcan, por las actuaciones de personas que trabajan en entidades o asociaciones acreditadas en servicios sociales, por un «mal entendimiento de la solidaridad».

Vistas las apreciaciones del organismo autónomo, esta Institución consideró oportuno sugerirle que si esa entidad pública conocía, tal como indicaba en su escrito, entidades o asociaciones
que apoyasen o colaborasen en prácticas ilícitas (falsedades documentales) por parte de adultos
que se hacen pasar por menores, estos hechos habían de ser puestos en conocimiento de las autoridades judiciales al objeto de que pudiera esclarecerse la posible implicación de aquéllas, en
beneficio de un mejor funcionamiento del sistema de protección que redunde en mejor atención
de los menores de edad, que es, en definitiva, lo que todas las instituciones de defensa de los derechos de la infancia pretendemos, cada una desde sus respectivas responsabilidades.

El pasado año han seguido planteándose por los ciudadanos extranjeros las dificultades y la lentitud que encuentran en el trámite del **reagrupamiento familiar**. En la mayoría de las ocasiones se trata de padres que se han visto obligados a dejar a sus hijos en su país de origen y que al cabo de un tiempo, estos quedan en situación de riesgo, bien por vejez o incapacidad sobrevenida de las personas responsables de su cuidado, bien por precariedad de recursos de los familiares, bien por algún acontecimiento puntual que determina la lógica ansiedad de los padres por apartar a sus hijos de esta situación (179/05, 269/05, 687/05, 693/05, 944/05, 1501/05).

En aquéllos casos en que la situación de riesgo está acreditada y los padres cumplen los requisitos exigidos por la legislación de extranjería para solicitar el reagrupamiento familiar, esta Institución ha solicitado de los servicios administrativos que, superando la rigidez del trámite, se adopten las medidas oportunas para agilizar al máximo la venida del menor. El problema se plantea cuando los padres han llegado a España de manera ilegal y carecen de cualquier documentación que permita iniciar el proceso.

Este fue el caso planteado por la madre de un menor de nacionalidad colombiana, que no cumplía los requisitos exigidos por la legislación española para iniciar un proceso de reagrupación familiar de su hijo menor, de 8 años de edad, que quedó en Colombia, en Santiago de Cali, al cuidado de la abuela materna.

Según refería la madre, el menor se encontraba en situación de riesgo, dado que los familiares con los que convivía habían recibido amenazas de secuestro del niño.

La madre del menor aportaba una denuncia reciente interpuesta por su hermana, tía del niño, ante la Unidad de Reacción Inmediata de Santiago de Cali, según la cual había recibido una llamada telefónica en su oficina, de un individuo no identificado que advertía de que un grupo de personas les estaban siguiendo para secuestrar al niño.

La amenaza telefónica se repitió días después, esta vez en el domicilio de la abuela materna, donde residía el menor.

Como consecuencia de estos hechos el niño y su abuela habían tenido que cambiar su domicilio a otra ciudad, que la interesada no quería revelar hasta el momento en que fuera necesario, para no poner en riesgo a su hijo.

La madre se encontraba en un estado de angustia importante, dado que había transcurrido bastante tiempo sin que hubieran avanzado las investigaciones, ni se hubiera adoptado ninguna medida para proteger al niño. Su mayor deseo era traer consigo a España a su hijo al objeto de protegerle, sin embargo, como hemos dicho, la madre se encontraba en situación de irregularidad administrativa.

Esta Institución optó por trasladar los hechos a la Defensora Delegada para los Derechos de la Niñez, Juventud la Mujer y los Ancianos en Colombia al objeto de que pudiera verificarse el relato y, en su caso, adoptar las medidas que pudieran proceder en defensa de los derechos del niño; solicitándole informe sobre el estado de la investigación que se habría iniciado como consecuencia de la denuncia ante la U.R.I. de Santiago de Cali y las actuaciones que se emprendieran por esa Defensoría.

Debe destacarse aquí la positiva colaboración de la Defensora, que llevó a cabo las gestiones oportunas ante la Fiscalía Seccional de Cali, la Policía Nacional Colombiana y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, informando más tarde a esta Institución que la Sección de Inteligencia de la Policía Metropolitana de Cali había establecido las condiciones de seguridad de la familia del niño y habían tomado la previsiones correspondientes para evitar que las amenazas de que habían sido víctimas pudieran consumarse, incluido un dispositivo de seguridad a su alrededor.

Por otra parte, se informó también a la madre de las vías más oportunas para obtener su regularización en nuestro país y poder así traer cuanto antes a su hijo de manera regular.

El proceso de regularización de menores inmigrantes ha vuelto a plantearse en queja, en parecidos términos que en ejercicios anteriores (174/05, 539/05, 941/05, 1310/05, 1287/05). En general se ponen de manifiesto las dificultades derivadas de que la vida de los hijos esté determinada por la situación jurídico-administrativa de sus padres. Ejemplo de esta cuestión fue la queja planteada por un menor de nacionalidad ecuatoriana, estudiante de segundo año de Bachillerato en la Fundación Caldeiro y estudiante también en el Conservatorio Profesional de Música Rodolfo Halffter, el último año de Grado Medio en la especialidad de piano.

El menor había llegado a España cinco años antes, cuando contaba con once, momento en el que inició su carrera musical. A lo largo de estos cinco años, el menor había sido galardonado en 17 eventos nacionales e internacionales. Su currículo podía consultarse en la Red, donde figuraba en distintas páginas web.

A tenor de lo referido por el menor, días antes de que caducara su segunda tarjeta de residencia en España, así como la de su padre, ambos solicitaron su renovación. Al hacer este trámite, se informó al menor que en tanto no obtuviera el padre la renovación de residencia, no podría solicitar la renovación de la de su hijo. Seis meses después el menor comparecía ante esta Institución relatando que su padre no había recibido ninguna respuesta, de manera que no había podido tramitar la renovación de la tercera tarjeta de su hijo.

En esta situación, el menor manifestaba su angustia por encontrarse indocumentado, lo que le impedía acudir a realizar cursos de perfeccionamiento en otros países. Por ejemplo, le urgía viajar en el mes de diciembre a tocar como solista con la Orquesta Sinfónica Juvenil de Ecuador y tenía otras invitaciones al Manhatan School Music, o al Concurso Internacional de Piano LEED en Londres.

El menor exponía su preocupación ante la posibilidad de perder estas oportunidades, precisamente a una edad en la que deseaba aprovechar al máximo la habilidad con la que había nacido.

Ante estos hechos, se solicitó la colaboración de la Subdelegación del Gobierno y su interés sobre el asunto descrito para que, con pleno respeto a las respectivas competencias, informase a esta Institución sobre las medidas que pudieran adoptarse para que el menor pudiera obtener cuanto antes la renovación de su permiso o, en su defecto, una autorización de regreso que le permitiera, de momento, participar el mes siguiente en los diferentes eventos musicales a los que había sido invitado.

Poco tiempo después se tuvo conocimiento de que el menor había obtenido por fin la renovación de su autorización de residencia, a tiempo para poder participar en los mencionados eventos.

Esta queja pone de manifiesto que la atención que se presta al ciudadano desde los diferentes servicios administrativos, probablemente por la saturación y falta de recursos, no siempre es la más adecuada. En varias ocasiones había acudido el padre a solicitar información sin lograr desbloquear la situación, hasta que intervino esta Institución. Es necesario tomar conciencia de que, no sólo la falta de medios, sino la rigidez de los servicios en la interpretación de las normas, pueden ocasionar efectos indeseados sobre el futuro de los menores, a veces, de gran trascendencia.

Se han presentado también varias quejas referidas a los programas de **desplazamiento tem- poral de extranjeros** porque en muchas ocasiones dan lugar a que los menores desplazados queden en nuestro país en situación de irregularidad administrativa (141/05, 358/05, 813/05, 976/05,
1075/05). El problema es nuevamente la descoordinación que a veces se produce entre las distintas administraciones implicadas, en este caso la entidad tutelar y la Delegación del Gobierno.

Este es el caso planteado por una enfermera que se hizo cargo de una menor de 5 años, procedente de Guinea, enferma desde sus seis meses de vida y en estado muy grave desde que llegó a nuestro país. La menor llegó a España acompañada de una cooperante de Bata.

Tras los exámenes médicos pertinentes, se le diagnosticó un brote de Malaria, que fue controlado rápidamente, y una grave enfermedad hereditaria de los glóbulos rojos denominada Anemia Falciforme, que se caracteriza por episodios de dolor, anemia (falta de glóbulos rojos), infecciones serias y daños en órganos vitales, tal como constaba en certificado médico aportado por la interesada.

Con este diagnóstico, ante la propensión a contraer infecciones y la necesidad de frecuentes transfusiones, la vuelta a los Trópicos supondría una condena a muerte de la niña, según los facultativos que la trataban.

Comunicada esta situación a los padres de la menor, estos rogaron a la interesada que se hiciera cargo de su única hija, con tal de que ella pudiera sobrevivir. A partir de ese momento, la interesada inició las vías para legalizar la estancia de la menor en nuestro país.

Primero se solicitó una tarjeta de estudiante que fue concedida por el plazo de un año, sin embargo, cuando llegó el momento de la renovación, la misma fue imposible dado que se exigía un seguro médico y la guardadora no encontró ninguna Compañía que asegurara a la niña con ese diagnóstico. Tras consultar a un experto, solicitó un permiso de residencia por razones humanitarias, que le fue concedido.

Pocos días antes de caducar el permiso de residencia, la interesada se disponía a solicitar su renovación. Cuando solicitó información de los trámites que debía seguir, le informaron que necesitaba el Acogimiento Familiar de la menor, suscrito por el Instituto Madrileño del Menor y la Familia, para acreditar que tenía la representación legal de la menor y poder firmar en su nombre la solicitud de renovación.

El problema se plantea cuando consultada la entidad pública, esta no considera que proceda formalizar un acogimiento por entender que la menor no está en situación de desamparo, sino que tiene unos padres que la protegen y una guardadora de hecho que cubre todas las necesidades de la niña.

Dado que existían otros casos similares al planteado, en especial, con menores procedentes de campamentos saharauis, se planteó el asunto al Director Gerente del Instituto Madrileño del Menor y la Familia, quien entendía que la cuestión debía ser abordada por la Delegación del Gobierno y se ofrecía a llegar a un acuerdo por si la entidad pública pudiera colaborar en algún sentido.

Por tanto, se planteaba la situación absurda de que una administración exigía un trámite que la otra no estaba dispuesta a cumplir, por considerarlo improcedente e innecesario. Mientras tanto, se bloqueaban los trámites al particular y se abocaba a la menor a la irregularidad administrativa.

Una vez más se puso de manifiesto la necesidad de coordinación entre los distintos organismos implicados para solventar un trámite meramente formal y buscar la mejor solución que evitase cualquier riesgo a la menor, teniendo en cuenta que subsistían los motivos de enfermedad por los que se le concedió el permiso de residencia y la imposibilidad de volver al continente Africano, a riesgo de su propia vida.

Estas cuestiones se plantearon a la Delegación del Gobierno, que finalmente concedió a la niña la renovación de su autorización de residencia, teniendo en consideración el documento por el que los padres de la menor otorgaban su cuidado a la guardadora de hecho.

Para cerrar este epígrafe, es necesario hacer mención a una cuestión a la que ya se hizo referencia el pasado año, como consecuencia de otras quejas relativas a la imposibilidad de los menores de origen extranjero que padecen alguna discapacidad o trastorno del desarrollo y que carecen de la correspondiente autorización de residencia en nuestro país, de obtener un certificado de minusvalía (810/05).

En el 2004 esta Institución solicitó informe a la Directora General de Servicios Sociales de la Consejería de Familia y Asuntos Sociales, en el que se especificase si se exige permiso de residencia de los menores de origen extranjero para tramitar su solicitud de calificación de minusvalía y su valoración sobre esta cuestión.

En el mencionado escrito, se hacía referencia a la Orden 710/2000, de 8 de mayo, de la Consejería de Servicios Sociales, por la que se establece el procedimiento de actuación para la aplicación y desarrollo del Real Decreto 1971/1999 sobre Reconocimiento, Declaración y Calificación del Grado de Minusvalía, que remite, para aquéllas solicitudes formuladas por los interesados que carezcan de nacionalidad española, al desarrollo de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero sobre derechos y libertades de los extranjeros en España.

En este sentido, el artículo 14 de la Ley de Extranjería permite acceder a las prestaciones y servicios de la Seguridad Social, en las mismas condiciones que los españoles, sólo a los extranjeros residentes; sin embargo, permite acceder a los servicios y prestaciones sociales básicas, a todos los extranjeros, cualquiera que sea su situación administrativa.

Por tanto, se trataría fundamentalmente de determinar si la actividad analizada se configura o no como una prestación social básica.

En la contestación del organismo requerido, se expresaba literalmente que según informe de la Subdirección General de Planificación, Ordenación y Evaluación del Instituto de Migraciones y Servicios Sociales:

«...el **reconocimiento del grado de minusvalía** no es una prestación social básica por lo que es exigible la correspondiente autorización administrativa de residencia, si bien esta exigencia no sería necesaria en el caso de **solicitud de tratamiento** (Ej. Atención temprana) siendo suficiente la inscripción del interesado en el padrón municipal...»

Esta Institución replanteó la cuestión ante la Dirección General del Instituto de Mayores y Servicios Sociales. De nuevo, de su respuesta se deducía que, hoy por hoy, para el reconocimiento del grado de minusvalía, es necesario que los solicitantes extranjeros menores de edad presenten su Tarjeta de Residencia y el pasaporte u otro documento oficial identificativo del mismo y de su representante legal.

No obstante, para solicitar el Dictamen del Equipo Técnico de Valoración sobre la necesidad de tratamiento como prevención de la discapacidad, no sería exigible la presentación de documentación alguna.

Ello se debe, como antes se ha dicho, a que el reconocimiento del grado de minusvalía no es una prestación social básica y, según lo dispuesto en la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero sobre derechos y libertades de los extranjeros en España, sólo los extranjeros residentes tienen acceso a las prestaciones de la Seguridad Social que no tengan el carácter de básicas.

No obstante, la mencionada Dirección General en su respuesta dejaba indicada la posibilidad de «que el IMSERSO inicie un procedimiento de revisión de la valoración del grado de minusvalía a

los extranjeros discapacitados residentes en España, con el fin de evaluar si los derechos reconocidos por la legislación pudieran verse reducidos en su ejecución por el procedimiento de aplicación establecido.»

Como ejemplo de los perjuicios que pueden derivarse de esta situación debe mencionarse la queja presentada por SOS Racismo Madrid, en este caso referida a un joven que había estado tutelado por la Comunidad de Madrid. Según el interesado el joven padecía un retraso mental evidente, acreditado por varios informes médicos, sin embargo, no había logrado obtener su certificado de minusvalía por carecer de permiso de residencia.

Al cesar la tutela de la comunidad, no había podido ser derivado a ningún centro especializado por no poder acreditar su minusvalía. Por otra parte, con la mediación de SOS Racismo, había solicitado un permiso de residencia por circunstancias excepcionales, pero el interesado temía que no se le concediera, entre otros motivos, por la imposibilidad de demostrar fehaciente y legalmente la minusvalía que padecía.

Ante estos hechos, esta Institución se dirigió nuevamente al Instituto de Mayores y Servicios Sociales replanteando la cuestión y consultando si el IMSERSO había iniciado ese procedimiento de revisión de la valoración del grado de minusvalía a los extranjeros discapacitados residentes en España, a que hacía referencia el año anterior en su escrito a esta Institución.

Como respuesta, en relación al mencionado joven, el Instituto manifestaba que «de haberse dado los supuestos establecidos en el apartado 4 del artículo 35 «Residencia de menores», de la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, de Reforma de la Ley Orgánica 4/2000 de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, se podría haber efectuado el reconocimiento de su grado de minusvalía».

Y añadía: « En cuanto a la iniciación del procedimiento para la revisión de la valoración del grado de minusvalía a los extranjeros discapacitados residentes en España al que se aludía en nuestro escrito de 21 de septiembre de 2004, le comunico que el IMSERSO, en colaboración con las Comunidades Autónomas, ha iniciado la revisión de todo el procedimiento vigente, tarea que ha sido encomendada, en sesión celebrada el día 10 de marzo de 2005, a un grupo de trabajo creado en la Comisión Estatal de Coordinación y Seguimiento de la Valoración del Grado de Minusvalía».

Por tanto, como se ve, no es intención del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales hacer otra cosa que cumplir estrictamente la normativa de extranjería, de manera que hasta el momento en que se modifique el artículo 14 de la Ley de Extranjería, que exige el permiso de residencia para acceder a determinadas prestaciones y servicios de la Seguridad Social, exceptuando las prestaciones básicas, no será posible para los extranjeros sin permiso de residencia el reconocimiento de su grado de minusvalía.

Aprovechamos el presente Informe Anual para destacar la necesidad de que se modifique esta situación y se reconozca este derecho a los menores de edad, sea cual sea su situación administrativa.

Por último, es necesario hacer mención al estudio encargado por esta Institución al Grupo de investigación «Derecho y Menores» de la Universidad Pontificia Comillas de Madrid, titulado «Menores extranjeros en España, especial referencia a su situación en la Comunidad de Madrid», que se recogerá íntegramente en el libro de Estudios e Investigaciones que esta Institución presentará a la Asamblea.

No obstante, para cerrar este epígrafe, es importante traer a colación en este Informe Anual y a modo de resumen, algunas conclusiones y recomendaciones derivadas del mismo:

- 1. La primacía del interés del niño frente a cualquier otro interés legítimo debe regir las actuaciones de los poderes públicos. Ello significa que aquél es superior a los intereses del control de los flujos migratorios, del mercado de trabajo, de las Administraciones Públicas, etc.
- 2. No basta con el reconocimiento genérico y formal del derecho del menor a ser oído y a participar en las decisiones que le incumban, es preciso que su ejercicio se haga realidad, que se controle y sancione la ignorancia de este derecho por las autoridades obligadas a respetarlo.
- 3. Se recomienda la coordinación entre las distintas Administraciones Públicas cuyas decisiones inciden en la situación de los menores extranjeros. La falta de coordinación es causa de numerosos perjuicios, como se ha visto. Aunque se han dado los primeros pasos, es imprescindible que se haga realidad al servicio del interés superior del niño.
- 4. La migración puede suponer para los menores un factor de riesgo que viene a sumarse a otros factores a los que están sometidos el resto de los menores (consumismo, violencia, dificultades de acceso a la vida laboral...). Es necesaria una especial atención a este factor de riesgo en la elaboración de los programas de prevención de las situaciones de riesgo social.
- 5. En cuanto a los menores extranjeros no acompañados, además de las recomendaciones expresadas ya en el presente epígrafe, precisar que su situación de desamparo y tutela administrativa, no es incompatible con una posterior reagrupación familiar en origen, siempre que este sea el interés del menor. Cuando el menor queda bajo la tutela de la Administración por su situación de desamparo, salvo que fuera posible la reagrupación familiar y como decimos, esta responda a su interés, deberá organizarse la acogida del menor en España a largo plazo, lo que supone la regularidad desde el punto de vista de la extranjería, la autorización de residencia, el acceso a la formación y al mercado de trabajo, que permita al menor convertirse en un adulto independiente e integrado en la sociedad. La precariedad que desde el punto de vista del Derecho de Extranjería padecen algunos de estos menores constituye un grave problema para su integración social. Se recomienda por tanto ajustar las normas y su aplicación a su verdadero interés y la actuación adecuada de las administraciones públicas en la defensa de aquél. Es claro que, respecto a los menores, el control de la migración debe hacerse en frontera y, si no se hace, o no puede hacerse, debemos asumir las consecuencias que derivan de ello sin hacerlas recaer sobre el menor.
- 6. Debe prestarse especial atención a los adolescentes, ajustando la formación que se ofrece a las perspectivas de futuro que les puedan abrir. Por ello, son precisos ajustes y reformas de la normativa de extranjería que faciliten al máximo el acceso al mercado laboral.
- 7. En cuanto al sistema educativo, aunque se abordará en el epígrafe correspondiente de este Informe Anual, necesita dotarse de una gran flexibilidad que permita la adaptación en cada caso a las necesidades de los menores. Debe estar sujeto a una reflexión constante, sobre el modelo de integración que se pretende y el análisis de los resultados que se van obteniendo, con el fin de introducir los correctivos que resulten necesarios.

- 8. Las relaciones familiares de los menores de origen extranjero merecen especial atención pues la migración lleva consigo tensiones y riesgos para la familia, y no debemos olvidar que este es el primer ámbito de socialización e integración de los niños y adolescentes.
- 9. También el ocio y tiempo libre son terrenos propicios para la socialización y la integración. Es importante fomentar las experiencias de fusión, de colaboración, de creación sin adscripción cultural, a través del deporte, el arte, la música, etc. El origen no puede ser desconocido, pero no es el único rasgo caracterizador del niño y por tanto no se le puede reducir a él.

## 1400. Menores y relaciones laborales (5)

Afortunadamente han sido escasos los expedientes que esta Institución ha tenido que tramitar en relación con este epígrafe, lo cual corrobora, año tras año, que no existen supuestos graves y/o numerosos de explotación laboral de menores ni en nuestro país ni en nuestro territorio autonómico. Ello no es incompatible con una mayor demanda de información, por lo que se sigue manteniendo un sostenido incremento en las consultas que se efectúan por vía telefónica sobre la incidencia del mundo laboral en la vida de los menores. Los referidos expedientes –5– suponen un porcentaje de un 0,31% sobre el número total de expedientes abiertos en el año 2005 –1598–. Por su parte las llamadas recibidas interesando información sobre la actividad laboral de los niños y jóvenes se elevó a 18, lo cual supone un porcentaje de un 0,57% sobre el cómputo total de llamadas recibidas –3158–.

Las cifras nacionales facilitadas por el Ministerio de Trabajo resultan similares a las de años precedentes y confirman la valoración anterior:

ACTIVIDAD DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL EN MATERIA DE MENORES TOTAL NACIONAL - AÑO 2005

	Número de actuaciones	Infracciones recogidas en actas	Importe (€) sanciones propuestas	Número menores afectados	Número requerimientos formulados
Trabajo prohibido a menores	614	42	254.462,83	58	13
Acciones para la protección de la seguridad y salud laboral de los menores	351	49	1.776.463,23	83	178
Total	965	91	2.030.926,06	141	191

Todos los expedientes incoados (649/05, 799/05, 946/05, 1035/05 y 1598/05) durante el pasado año se encuentran en la actualidad ya archivados, si bien uno de ellos (946/05) no pudo tramitarse, al facilitar el interesado una dirección insuficiente que no quiso posteriormente completar.

De los otros cuatro citados sólo tres merecen un pequeño comentario, dado que el restante (649/05) pudo solventarse mediante un simple asesoramiento, al tratarse de una mera reclamación dineraria motivada por la participación de un menor en el rodaje de una película, en donde la Productora había incumplido alguno de los compromisos asumidos.

Sólo uno de los expedientes tramitados en el año 2005 fue incoado de oficio, a raíz de una información aparecida en el diario «La Razón» (suplemento de la Comunidad de Madrid, de fecha 19 de septiembre de 2005). La noticia que recogía tal medio de comunicación aludía a la existencia de una banda de jóvenes menores de edad que, preferentemente, durante el transcurso de los partidos de fútbol «cuidaban» los vehículos estacionados en las proximidades del Estadio Vicente Calderón a cambio de una propina o pequeña cantidad de dinero que, de no ser recibidas, conllevaba un resultado de daños en los coches sometidos a tan peculiar vigilancia.

Solicitada la pertinente indagación sobre los hechos referidos se estableció por parte de la Policía Municipal un dispositivo para constatar la veracidad de la denuncia. El resultado de las gestiones efectuadas se plasmó en dos informes que fueron remitidos a este Comisionado por parte del Mando Coordinador de Agentes Tutores. A través del primer informe se supo que:

- Efectivamente, con ocasión de algunos eventos deportivos, pudo identificarse a varios jóvenes que ofrecían sus servicios como «aparcacoches» a cambio de una pequeña propina.
- Los referidos menores fueron trasladados a sus domicilios y sus padres fueron informados de las actividades de sus hijos. Los progenitores refirieron desconocer dichas prácticas y prometieron a los agentes vigilarlos para evitar conductas como las descritas, si bien unos días más tarde los mismos menores fueron sorprendidos efectuando idéntica actividad. Por ese motivo desde el Mando Coordinador se solicitó a los Agentes Tutores del distrito de Carabanchel la realización de un seguimiento exhaustivo de estos jóvenes en su ámbito familiar y escolar, por si a la vista de las informaciones obtenidas fuera necesario contactar con los Servicios Sociales de zona para realizar una intervención sobre su familia.
- La vigilancia descrita también dio como fruto la identificación de varios jóvenes de etnia gitana cuyos padres no dieron excesiva importancia a la actividad de sus hijos, al ser ésta una costumbre muy arraigada en el barrio en el que habitan, imitando los más jóvenes a sus mayores en tal práctica.
- En ningún caso se detectó que personas adultas o grupos organizados utilizaran a los niños o jóvenes para solicitar la propina a los conductores, ni tampoco que los menores ocasionasen daño alguno a los vehículos.

Gracias a un segundo y complementario informe, emitido tres meses después, se corroboró la información ya aludida, con los siguientes matices:

 En ningún caso pudo hablarse de menores en riesgo o en una situación de desarraigo, dado que todos ellos se encontraban escolarizados y eran miembros de una familia normalizada en los que los respectivos progenitores mostraron gran receptividad ante los consejos y orientaciones de la Policía.

- Su actividad no era habitual sino que se producía de un modo irregular y de forma oportunista.
- Los daños en los vehículos nunca pudieron constatarse creyendo la Policía que, efectivamente, los menores se limitaban a solicitar sólo una propina pero nunca trasgredieron las normas en el sentido de llegar a causar daños a los coches estacionados, cuando aquélla les era denegada.
- La práctica de «aparcacoches» se realiza en la zona, los días de evento deportivo, con absoluta normalidad, y desde hace años, por parte de adultos.

Archivado este expediente ante la exhaustiva información facilitada por el Mando Coordinador de Agentes Tutores se consideró oportuno trasladar aquélla al periodista autor del reportaje citado, no sólo para que conociera las actuaciones que había suscitado su artículo sino también para contrarrestar la alarma que pudiera haber generado su noticia en futuras víctimas de unos daños nunca acreditados.

El penúltimo expediente objeto de análisis (799/05) es un exponente claro de cómo una buena intermediación puede solucionar los problemas existentes entre dos partes claramente enfrentadas. El despido de un adolescente por parte de un Ayuntamiento de nuestra Comunidad de su puesto de socorrista en un camping municipal produjo una fractura seria y profunda entre unos ciudadanos y la Administración Local. Si el tema se hubiese limitado a una simple controversia laboral hubiera encontrado su lugar natural de resolución en la jurisdicción social, a la que recurrieron los progenitores en defensa de lo que consideraban un despido improcedente. Sin embargo, no era éste solo el problema, ni siquiera ésta la faceta del mismo más importante, pues lo que realmente preocupaba a aquellos padres eran las consecuencias psicológicas que aquel despido –a su juicio injusto– había provocado en su hijo quien, desde entonces, tenía el ánimo quebrantado y frágil.

Las conversaciones telefónicas que esta Institución mantuvo con el Alcalde de aquel municipio fueron muy constructivas y sirvieron para que la Entidad Local recapacitara o reflexionara sobre la necesidad de dispensar un «especial» y más «cuidadoso» trato a todos aquellos temas en los que se encuentran implicados menores de edad. Las orientaciones y sugerencias ofrecidas desde esta Oficina fueron recibidas con sensibilidad y excelente disposición por parte del Regidor municipal quien manifestó su voluntad inequívoca de indagar las causas de tan desafortunado incidente y de solucionar aquél del mejor modo para ambas partes y, especialmente, de la forma más eficaz para el bienestar del menor.

El diálogo entre ambas partes, auspiciado por nuestra intervención, limó las asperezas existentes, produjo una inmediata mejoría en la salud psíquica del menor, propició el desistimiento de la demanda judicial entablada y favoreció un compromiso laboral de futuro para el joven. Afortunadamente el expediente pudo ser cerrado con la satisfacción de haber podido coadyuvar a recomponer una relación rota.

Por su parte, el último expediente que va a ser objeto de mención (1598/05), está íntimamente relacionado con un tema que ha sido motivo de atención y de preocupación por parte de esta Institución desde hace ya algunos años: La participación de menores de 16 años en espectáculos públicos.

Según los datos facilitados por la Consejería de Trabajo de la Comunidad de Madrid está participación se cifra en los siguientes datos:

Año	Nº de Expedientes autorizando tal participación	Nº de menores implicados
2002	389	1684
2003	576	1089
2004	499	1255
2005	531	1939

La promovente de dicho expediente –titular de un Centro de Psicología– solicitó una entrevista con el Defensor del Menor para comentarle cómo había detectado, en su experiencia clínica de evaluación y tratamiento, factores de riesgo en niños actores que podían derivar en trastornos emocionales severos, así como indicadores de posibles abusos y explotación laboral infantil por parte de sus familias.

Según la documentación aportada por esta profesional, los problemas más importantes que se explicitan en su consulta son los siguientes:

## a) Respecto de las familias:

- Priorizan el éxito social y la mejora de status, la fama o el mayor nivel económico en detrimento de las necesidades evolutivas de sus hijos.
- Presentan importantes carencias afectivas y se mueven en un ambiente disfuncional en donde no existen ni hábitos ni rutinas organizadas para el normal desarrollo evolutivo de los niños.
- Minimizan el cansancio físico y psíquico de sus hijos, los largos desplazamientos, su alimentación irregular y su carencia de descanso, así como su insuficiente asistencia escolar y su escasa relación estable con su grupo de iguales.

### b) Respecto de las productoras:

- Anteponen sus necesidades a las de los niños, ajustando su presupuesto a unas horas de rodaje que pueden resultar agotadoras para aquéllos.
- Descuidan la alimentación de los menores y otras necesidades fisiológicas.
- Priorizan su rendimiento artístico, sin atender a su perfil o necesidades psicológicas, ignorando el posible impacto que ciertos papeles pueden ejercer sobre los mismos así como el aprendizaje de conductas disfuncionales o no adaptativas para su edad.

### c) Respecto de la sociedad:

- No existe una conciencia social sobre este concreto problema que se suele relegar a una cuestión estrictamente privada.
- Se considera que tener un hijo artista es un prestigio y un motivo de orgullo.

## d) Respecto de los niños:

- Presentan problemas de salud (gastrointestinales, preferentemente), dificultades en relación con una dieta equilibrada o, incluso, trastornos alimenticios.
- No disfrutan del necesario tiempo de ocio y sociabilidad.
- Presentan síntomas de pseudomadurez al incorporarse a un mundo de adultos sin haber cubierto estadios evolutivos previos.
- Se enfrentan en la juventud o en la edad adulta con una realidad que en nada se parece a la de su infancia, produciendo este hecho una gran frustración sobre todo cuando su falta de preparación académica les inhabilita para desarrollar una nueva vida profesional.
- Tienen fracaso escolar, repiten curso y cambian de colegio con frecuencia.
- Tienen dificultad por ello para crear vínculos positivos con adultos y con iguales, su cuota de popularidad genera rechazo y rivalidad en sus compañeros y todo ello hace que tales menores presenten síntomas de baja autoestima, inseguridad y desconfianza.
- Presentan precariedad y conductas de riesgo en su relaciones sexuales.
- Algunos consumen sustancias o drogas tóxicas.
- Carecen de sólidos hábitos y rutinas.

Conciente este Comisionado de la necesidad perentoria de que se produzca una regulación detallada sobre este tema y de que se introduzcan las modificaciones pertinentes en la legislación vigente, se ha enviado a la Presidenta del Gobierno Autonómico una propuesta de texto normativo para su valoración y puesta en conocimiento de los diferentes Grupos Parlamentarios.

#### 1500. Vivienda (22)

Durante el ejercicio anual 2005 se han recibido un total de 22 quejas referidas a problemas relacionados con la vivienda.

De esta forma, las temáticas que en materia de vivienda se han visto en relación con los menores de edad han sido de diversa índole. Así, muchas de las quejas presentadas hacen referencia al acceso a la vivienda de familias con niños, sobre todo en lo que respecta a los procedimientos de adjudicación de viviendas públicas.

En este sentido, se han recibido quejas en las que se pone de manifiesto la necesidad de acceder a una vivienda debido a que la vida familiar se desarrolla en condiciones no adecuadas para los menores, como es el caso de viviendas en malas condiciones o no adaptadas a las necesidades específicas de menores con algún tipo de discapacidad.

Destacan, asimismo, las quejas presentadas por padres y madres de menores de edad en situaciones tan difíciles como los procedimientos de desahucio, en las que, además de exponer la situación concreta, solicitan la intervención del Defensor del Menor para mitigar los efectos negativos de los lanzamientos de los domicilios familiares.

Dada la imposibilidad legal de intervención en asuntos que están *sub iudice*, las posibles soluciones que se pueden prestar en estos casos, pasan por la comunicación a los Servicios Sociales correspondientes a los efectos de que se garanticen las necesidades de los menores.

Se ha producido otro conjunto de actuaciones dentro de este apartado de vivienda, referidas a la orientación de particulares que demandaban información sobre los procedimientos de acceso a la vivienda pública.

Debe hacerse referencia, por último, a la elaboración, de conformidad con lo establecido por el artículo 34 de la Ley del Defensor del Menor, de un informe realizado por esta Institución sobre el texto del borrador de decreto regulador del proceso de adjudicación de viviendas de la Comunidad de Madrid, presentado por la Oficina de la Vivienda.

Aunque sobre este trabajo de información de proyectos normativos se da cuenta en el apartado correspondiente de este Informe Anual, a continuación se muestran las principales argumentaciones del mismo, tomando como punto de partida la Recomendación del Defensor del Menor de 6 de marzo de 2003 dirigida a la Dirección General de Arquitectura y Vivienda de la Comunidad de Madrid, en la que se planteaban, desde una óptica general, las interrelaciones entre la normativa entonces vigente y las necesidades específicas de las personas menores de edad, a la vista de las quejas recibidas en la Institución del Defensor del Menor por cuestiones relativas a la vivienda.

En dicha Recomendación se hacía mención, desde la óptica garantista que corresponde a este Comisionado Parlamentario, al afianzamiento o concreción normativa de las necesidades específicas de los menores de edad, que pasaba entonces por redimensionar adecuada y convenientemente los criterios de asignación de puntuaciones contenidas en la normativa específica de adjudicación, concesión y cambios o permutas de viviendas de la Comunidad de Madrid, sin que se viera mermado el principio de equidad que rige en la baremación y sin que ello supusiera, por tanto, detrimento en cuanto a la toma en consideración de otro tipo de necesidades personales o familiares de los solicitantes. En suma, que se compaginasen las especiales necesidades de las personas menores de edad con los principios de efectividad y equidad en el diseño y aplicación de políticas de adjudicación y permuta de viviendas.

### 1600. Menores desaparecidos. Sustracciones (7)

Los expedientes tramitados dentro de este concreto epígrafe han sido siete, lo cual significa casi duplicar los abiertos en el pasado año y un porcentaje de un 0,44% sobre el número total de los incoados en el 2005 –1598–. Por el contrario, han disminuido drásticamente –también prácticamente a la mitad– el número de llamadas recibidas solicitando información sobre este particular, por lo que las 6 llamadas atendidas representan sólo un 0,19% sobre el cómputo total de las recepcionadas en nuestra Sede –3158–.

Desgraciadamente la sustracción internacional de menores sigue siendo un tema de máxima actualidad, en donde la irresponsabilidad parental alcanza cotas delictivas, favorecida por la ausencia de algunos mecanismos de control y por la facilidad con que se pueden traspasar algunas fronteras.

Esta Institución viene desde hace años proponiendo la implantación de algunos instrumentos que, seguramente, coadyuvarían a paliarla o, al menos, a facilitar la lucha contra la misma:

- El Registro Voluntario de Guardas y Custodias de Menores, al que deberían tener acceso directo los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado y en el que el progenitor que lo solicitara podría incluir a sus hijos y
- La Oficina de Menores Desaparecidos, que solventaría la falta de coordinación existente entre diferentes Administraciones con competencia en esta materia (por ejemplo, Ministerio de Justicia, Interior, Trabajo y Asuntos Sociales y Exteriores), al tiempo que evitaría graves disfunciones o inconvenientes para los ciudadanos afectados.

Ninguna de estas propuestas parece ser tenida en consideración aunque el problema sigue siendo importante a tenor de los datos facilitados por la Dirección General de Cooperación Jurídica Internacional del Ministerio de Justicia, que es la Autoridad Central encargada en nuestro país de la aplicación de los tres Convenios actualmente existentes (Convenio de la Haya nº XXVIII, sobre aspectos civiles de la sustracción internacional de menores, de 25 de octubre de 1980; Convenio del Consejo de Europa sobre reconocimiento y ejecución de decisiones judiciales en materia de custodia de menores y restablecimiento de dicha custodia, de 20 de mayo de 1980 y Convenio con Marruecos sobre asistencia judicial, reconocimiento y ejecución de resoluciones judiciales en materia de derecho de custodia y derecho de visita y devolución de menores, de fecha 30 de mayo de 1997).

Los referidos datos son los siguientes:

#### CONVENIO DE LA HAYA

Los expedientes tramitados en base al mencionado Convenio han sido, en total, 169, los cuales pueden desglosarse de la siguiente manera:

### CONVENIO DE LUXEMBURGO

Sólo han sido 3 los expedientes tramitados en el año 2005 en base a este Convenio y en todos ellos figura España como Autoridad requirente.

#### CONVENIO ENTRE EL REINO DE ESPAÑA Y EL REINO DE MARRUECOS

También han sido 3 los expedientes tramitados al amparo de este Convenio si bien, en este caso, España ha sido Autoridad requerida.

De los siete expedientes incoados durante el año 2005, cuatro se encuentran ya archivados (132/05, 900/05, 1168/05, 1376/05). En dos de ellos (132/05 y 1168/05) los menores desaparecidos se fugaron de sus domicilios alegando la incomprensión de sus padres y como modo para evitar la tensión familiar. En uno de los casos, el menor volvió a su hogar y en otro ingresó en una Residencia de Protección, al considerarse que de este modo se preservaba mejor su superior inte-

rés, dada la postura de sus progenitores. En otro de los expedientes ya concluidos (1376/05), además de solicitarse orientación sobre el caso concreto se pedía información sobre la legislación penal vigente en nuestro país acerca de la sustracción de menores, dado que el progenitor que había perdido el contacto con su hijo residía en Italia y desconocía la normativa española. Por último, en el expediente restante (900/05) se coadyuvó desde esta Institución muy activamente a la localización de un menor que residiendo con su padre en las Islas Canarias había sido trasladado, sin su consentimiento, a un lugar desconocido de la Península. La fluida relación mantenida con la Comisaría General de Policía Judicial y la eficaz actuación de ésta permitió la localización del menor en la Comunidad Autónoma de Murcia, con lo cual pudo su progenitor recuperar la custodia perdida de su hijo.

Por lo que respecta a los expedientes que todavía siguen en trámite (521/05 y 1060/05) merecen una breve mención dos de ellos, dado que el tercero (1069/05) está pendiente de tramitación, a falta de información por parte del propio promovente. En el primer caso (521/05), una ciudadana moldava, residente en nuestro país, acudió a nuestra Oficina, apoyada por la Asociación Caritas, con el fin de poder recuperar la custodia que le había sido legalmente acordada en su país, tras la sustracción de la menor en España por parte de su progenitor y su posterior traslado a su país de origen. En este, como en otros supuestos, se contactó con la Dirección General de Cooperación Jurídica Internacional del Ministerio de Justicia desde donde se está haciendo lo posible por prestar a ayuda a esta progenitora quien, a la angustia propia de la situación que vive, suma las dificultades derivadas del desconocimiento de nuestro idioma y de encontrarse prácticamente sola en un país extranjero.

Desde estas líneas no quiere dejar de agradecerse específicamente la colaboración atenta y eficaz que siempre se ha tenido por parte de Doña Francisca Tolbaños Sánchez, Consejera Técnica de dicha Dirección General, recientemente jubilada.

El restante expediente (1060/05) alude a un caso en el que se da justamente la situación contraria, dado que en este supuesto es la progenitora la que trajo ilegalmente a su hija a España, en contra de una decisión judicial que otorgaba al padre la guarda y custodia de su hija en la República de Colombia.

La actual residencia de la menor en la ciudad de Palencia, el desconocimiento de nuestra organización judicial y legislación y la dificultad para poder establecer los contactos precisos con Organismos o Autoridades de otra Comunidad Autónoma, movió al Cónsul General de aquel país a solicitar nuestra mediación y ayuda.

Los distintos contactos que esta Institución tuvo con el Fiscal-Jefe de la Audiencia Provincial sirvieron para conocer la situación real de los procedimientos en marcha así como el posicionamiento del Abogado del Estado, promotor de un expediente de jurisdicción voluntaria, sobre reclamación internacional de la menor, en aplicación del Convenio de La Haya. Tal información pudo ser transmitida al Consulado estando a la espera de la resolución definitiva que se dicte, con motivo del recurso de apelación interpuesto.

Para terminar con este epígrafe no puede dejar de hacerse referencia al «II Congreso Jurídico Internacional sobre Traslado Ilícito de Menores» celebrado en Zaragoza, los días 17 y 18 de noviembre de 2005 y organizado por la Asociación aragonesa para la Recuperación de Niños Sacados de su País, de ámbito estatal y declarada de Utilidad Pública. Lamentablemente esta Institución no pudo asistir a tal evento por lo que está a la espera de que se publiquen las ponencias y las conclusiones de tan importante foro.

No obstante se conocen algunos de los principales temas que fueron tratados en dicha reunión:

- Valoración de la aplicación de la Ley Orgánica 9/2002, de 10 de diciembre, que introdujo importantes medidas penales y civiles para la protección del menor con motivo de su sustracción. Al parecer, dadas las escasas resoluciones judiciales que se han dictado al amparo de esta normativa es pronto para poder evaluar el resultado de las innovaciones que se introdujeron por aquélla.
- Mejora del control de fronteras y de expedición de documentos de pasaportes o de identidad de menores, exigiendo el consentimiento o la presencia de ambos progenitores para obtener alguno de éstos.
- Impulso para la tramitación de la Ley de Cooperación Jurídica Internacional.
- Creación de un «Fondo de Coste o Gastos» para sufragar los necesarios que se produzcan con motivo de la recuperación de los menores, en los supuestos en los que los interesados demuestren no tener bienes o medios suficientes para afrontar el coste económico que dichas gestiones ocasionan.
- Necesaria actualización del procedimiento señalado para la tramitación de las peticiones de restitución, enmarcadas actualmente en lo que se conoce como Jurisdicción Voluntaria<sup>7</sup>.
- Propuesta para que la Asociación organizadora forme parte del Servicio Social Internacional, que es el órgano encargado de informar sobre las condiciones de vida del niño en su nuevo entorno y asesorar sobre las vías legales de actuación partiendo de la existencia de un Convenio.

## 1700. Figuras jurídicas de protección

## 1710. **Adopción (14)**

## Adopción nacional

En la Comunidad de Madrid sigue cerrada por el momento la adopción nacional, dado que la lista de interesados que se surtió con la convocatoria del pasado año, sigue ofreciendo suficientes candidatos para los menores susceptibles de ser adoptados. Durante los cuatro meses establecidos para la recepción de dichos ofrecimientos, se recibieron **905** solicitudes de adopción nacional.

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> La Ley Orgánica 1/96, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, modificó la Ley de Enjuiciamiento Civil, entonces vigente, introduciendo el expediente de jurisdicción voluntaria, a través de los artículos 1901 a 1909, ambos inclusive, dentro de las llamadas «Medidas relativas al retorno de menores en los supuestos de sustracción internacional de menores». Actualmente dichos artículos siguen en vigor pues la nueva Ley de Enjuiciamiento Civil −1/2000, de 7 de enero− si bien deroga la anterior −aprobada por Real Decreto de 3 de febrero de 1881− expresamente mantiene en vigor, en su Disposición Derogatoria Unica y hasta la vigencia de la Ley sobre Jurisdicción Voluntaria, el Libro Tercero de aquélla que es donde se regula la Jurisdicción Voluntaria y, dentro de ésta los artículos antes citados (1901 a 1909).

Durante el año 2005 se ha observado una disminución del número de adopciones nacionales por motivo de abandono o renuncia, dado que si en el año 2004 estos casos alcanzaron la cifra de **83**, de los que 25, por cierto, fueron derivados al Equipo de Acogimientos y Adopciones Especiales para seleccionar una familia entre las que han realizado ofrecimientos que aceptan mayor riesgo sanitario o social; en el año 2005 la cifra descendió a **74**.

Lo mismo ha ocurrido con las adopciones promovidas por la entidad pública, de aquellos menores que estaban en acogimiento familiar permanente, en virtud de la valoración de seguimiento de su expediente: **55** casos en el año 2004 y **49** en el 2005.

Por tanto el total de adopciones nacionales promovidas por la entidad pública ha descendido de **138** casos en el 2004, a **123** en el 2005.

Estas cifras contrastan con las correspondientes a adopción internacional que continúan creciendo como se verá en el siguiente apartado.

En materia de adopción, el pasado año vino marcado por la aprobación de la Ley 13/2005, de 1 de julio, por la que se modifica el Código Civil en materia de derecho a contraer matrimonio. La nueva ley modifica el artículo 44 del Código Civil introduciendo un segundo párrafo por el cual «El matrimonio tendrá los mismos requisitos y efectos cuando ambos contrayentes sean del mismo o de diferente sexo». Con esta modificación, los matrimonios homosexuales podrán optar a la adopción en aplicación del artículo 175 del mismo texto legal, que también ha sido adaptado en su redacción para permitir esta vía.

En su día, el Defensor del Menor ya se pronunció sobre este asunto reclamando que en el debate parlamentario primara el principio universal del interés superior del menor sobre cualquier otro y no se hiciera desde la perspectiva errónea del derecho de los adultos «a tener un niño», sino de entender la adopción como una herramienta para cubrir las necesidades de protección de un niño abandonado y su derecho a ser integrado en el entorno familiar que mejor responda a aquéllas.

Precisamente para garantizar que la familia sea la más adecuada para el niño, la ley exige que los solicitantes de adopción sean declarados *idóneos* tras un estudio psicosocial en el que las entidades públicas tienen un papel fundamental. Para valorar la idoneidad de los adoptantes las Comunidades Autónomas han establecido en sus regulaciones diversos criterios de selección de los solicitantes, como por ejemplo, en la Comunidad de Madrid, el tener medios de vida estables; disfrutar de un estado de salud, física y psíquica que no dificulte el normal cuidado del menor; en caso de parejas, convivencia mínima de tres años; tener una vida familiar estable y activa; y un largo etcétera. La valoración ponderada de estas y otras muchas circunstancias, permitirán obtener la firme certeza de que los solicitantes de adopción declarados idóneos son los más adecuados para asegurar la cobertura de las necesidades subjetivas y objetivas del menor y para cumplir todas las obligaciones legalmente establecidas.

Pero además de este estudio, los interesados en adoptar deben participar en un curso de formación en el que pueden reflexionar y madurar su decisión, siendo ya conscientes, antes de iniciar el proceso, de todas las dificultades que se les pueden plantear en su proyecto. Por tanto, lo importante será el examen riguroso de todas sus circunstancias y su consideración como *idóneos*.

Actualmente en la Comunidad de Madrid, dado el elevado número de personas que se ofrecen para adoptar y el escaso número de menores susceptibles de ser adoptados, como antes se ha dicho, está cerrada la vía para la adopción nacional. Esto ha hecho que los adoptantes dirijan su solicitud a otros países, donde la media de duración de los procesos oscila entre año y medio y tres años.

Esperamos que estos plazos, dado que no se ha atendido la petición que hizo esta Institución de una moratoria de dos años en la posibilidad de adoptar por parte de las parejas homosexuales, sirvan para que la sociedad conviva con normalidad con las nuevas situaciones familiares que se derivarán de los nuevos matrimonios, de manera que, cuando se hagan efectivas las adopciones, los menores no sufran posibles rechazos, exclusiones o actitudes discriminatorias por parte de su entorno.

En todo caso, una vez aprobada la ley, todos debemos ser conscientes, especialmente padres, profesores y aquéllos que tienen más relación con el menor, de la necesidad de propiciar que los menores adoptados por parejas homosexuales, vivan sus circunstancias de la forma más positiva posible para su desarrollo y estabilidad (795/05).

A la fecha de redacción del presente Informe Anual, tenemos conocimiento de la puesta en marcha de dos Centros de Apoyo a la Familia Adoptiva, servicio adjudicado por el Instituto Madrileño del Menor y la Familia a los centros *Adoptantis* y *THReik*, un recurso de atención multiprofesional al que pueden dirigirse las familias adoptivas en situaciones de duda o dificultad.

Este recurso se inició en septiembre de 2005 y según información de los propios centros, las modalidades del servicio son: 1) formación, a través de tertulias y talleres; 2) consulta y asesoramiento, respecto a necesidades o dificultades de adaptación o relación, o en materia de conocimiento de orígenes del adoptado y 3) atención terapéutica. Los dos primeros son gratuitos y en cuanto al tercero, el coste se asume al 50% entre el Instituto Madrileño del Menor y la Familia y la propia familia solicitante.

Si bien debemos juzgar la iniciativa como muy positiva, se echa de menos una adecuada campaña de difusión del recurso. Se ha podido constatar que los interesados en adopción que han comparecido en esta Institución no conocían estos centros. Tampoco existe información sobre los mismos en la página web del Instituto Madrileño, de manera que, siendo el contrato sólo de un año, puede arrojar cifras engañosas y estar abocado al fracaso, no por ineficacia, sino por desconocimiento de los usuarios. Por tanto, debemos aprovechar el presente Informe para reclamar que la entidad pública se implique activamente en la difusión de este nuevo recurso.

#### Adopción internacional

La adopción internacional continúa creciendo en España, donde se calcula que a finales del año 2005, estaban a la espera de culminar su proceso de adopción unas 15.000 familias, estimándose que cada año más de 8.000 familias inician el proceso. Las adopciones internacionales representan ya más del 80% de los procesos adoptivos que se llevan a cabo en España.

En lo que se refiere a la Comunidad de Madrid, 5.386 personas solicitaron información al Instituto Madrileño del Menor y la Familia sobre el proceso de adopción internacional durante el

año 2005 y 4.437 han acudido a las charlas informativas. En total el pasado año se abrieron 1.660 nuevos expedientes, lo que supone un incremento del 23,42% respecto al año 20048.

Según declaraciones del Gerente del Instituto Madrileño, algunas razones que determinan el crecimiento de la adopción en nuestra Comunidad son: la buena imagen de la adopción; la experiencia de las familias que ya tienen un hijo; la mayor información de las ECAIs y la Administración; la seguridad de los procesos; la aceptación total de la filiación adoptiva en la sociedad y las campañas de la Comunidad.

El hecho es que la importancia creciente de la adopción en el panorama social de nuestro país, ha hecho que el fenómeno reciba una atención especial el pasado año por parte de las

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> Es interesante destacar el dato referido a los países de procedencia de los menores adoptados:

PAIS DE ORIGEN	Nº NIÑOS/AS	Nº NIÑOS/AS	TOTAL
	(C. Madrid)	(otras CCAA)	
R.P. CHINA	406	37	440
FEDERACION RUSA	130	2	131
UCRANIA	44		41
COLOMBIA	34	1	34
INDIA	30	13	41
ETIOPÍA	20		20
NEPAL	19		18
BOLIVIA	17		17
PERU	13		13
MARRUECOS (kafalas)	4		4
HONDURAS	2		4
MEXICO	3	3	6
BRASIL	3		3
HAITI	2		2
CHILE	2		2
BULGARIA	2	5	7
FILIPINAS	2		2
THAILANDIA	1		1
PANAMA	1		1
RUMANIA	1		1
KAZAJSTAN	1		1
COSTA MARFIL	1		1
HUNGRIA		1	1
TOTAL	738	62	800

Administraciones Públicas. Muestra de ello es la aprobación, mediante Real Decreto 521/2005, de 13 de mayo, del **Consejo Consultivo de Adopción Internacional**, que recomendó ya la Comisión Especial del Senado sobre Adopción Internacional, en el año 2003.

El Consejo se configura como un órgano de participación y colaboración con las Administraciones públicas competentes de todos los sectores afectados, con el objetivo de impulsar la colaboración y la búsqueda de mejoras en el procedimiento. La sesión constitutiva se celebró a finales de año, el 28 de noviembre de 2005, por lo que no es posible hacer una valoración sobre su actuación en la presente Memoria Anual.

Esperamos siga el mismo camino la creación de un **órgano que asuma en el ámbito exterior** las funciones de apoyo y coordinación entre las Administraciones competentes, propuesta también planteada por esta Institución en el Senado y recogida entre las conclusiones de la Comisión Especial. En concreto la recomendación del Senado referida a este punto establecía la «conveniencia de estudiar la creación de un órgano en el marco de la Administración General del Estado que asuma en el ámbito exterior y, por tanto, en relación a los trámites y procedimientos que se lleven a cabo en los países de origen de los menores, funciones de apoyo y coordinación entre las Administraciones competentes, asistencia a los solicitantes de adopción internacional y apoyo y control de las actuaciones de las ECAI. Dicho órgano podría contar con la asistencia, como órgano de asesoramiento, del Consejo Consultivo de Adopción Internacional...»

No se trata de comprometer el ejercicio de competencias de las Comunidades Autónomas, sino que, como decimos, este organismo serviría de apoyo y coordinación de unas relaciones exteriores con los países de origen, que ahora dependen del voluntarismo de las Administraciones autonómicas en unas *relaciones exteriores sui generis*. Sirvan como ejemplo las gestiones desarrolladas el pasado año por la presidenta de la Comunidad de Madrid en China, de donde procede el 26% de los niños adoptados por familias madrileñas, o de los técnicos del IMMF en Rusia, en el ánimo de facilitar los procesos.

Una de las principales dificultades que se siguen planteando en los procesos de adopción, sobre las que esta Institución ha llamado la atención en reiteradas ocasiones, especialmente a través de las Memorias Anuales que eleva a la Asamblea regional, es la necesidad de establecer una definición clara, adecuada y suficientemente justificada, de los criterios que deben tomarse en consideración para certificar la **idoneidad** de un solicitante de adopción (aquellos que deberían ser preferentes, otros que deberían impedir siquiera el inicio del expediente de aceptación, etc.) y por el contrario, para identificar factores de riesgo en los candidatos.

Ello contribuiría no sólo a garantizar el interés superior del menor y su derecho a crecer en el seno de la familia más apropiada, así como la imprescindible transparencia y regularidad de los procesos, sino además, a la satisfacción y al respeto a los derechos de los administrados, que, con una motivación convincente, sabrían a qué atenerse y podrían asumir y comprender las razones de una negativa o por el contrario, revisarlas en la vía judicial.

Esta cuestión se planteó también en la comparecencia que realizó el Defensor del Menor ante la Comisión Especial sobre Adopción Internacional, celebrada en el Senado en el año 2003. Precisamente entre las conclusiones extraídas de dicha Comisión, se hacía referencia a la tramitación y expedición de los certificados de idoneidad, destacando: 1) la diferencia entre las Comunidades Autónomas en los procesos de tramitación y obtención de los certificados de idoneidad; 2) la conveniencia de que en los informes psicosociales se eliminen las razones o motiva-

ción de la familia para elegir un país concreto; 3) la queja de las familias sobre la forma de investigación y el contenido de las entrevistas con psicólogos y trabajadores sociales y por fin, 4) el debate sobre la edad máxima de los adoptantes, dado que la edad límite de 40 años que tienden a establecer las Comunidades Autónomas, biológicamente se puede superar. La recomendación del Senado sugería el «el establecimiento por acuerdo de las Administraciones competentes de criterios generales para la concesión o denegación de la idoneidad a los solicitantes de adopción internacional. Dichos criterios generales deberán hacerse públicos. En particular convendría establecer, cuando ello sea posible, un único certificado de idoneidad de los solicitantes de adopción internacional, evitando así la repetición de trámites innecesarios».

Todas estas cuestiones dieron lugar el 13 de diciembre del pasado año, a la aprobación de una Proposición no de Ley por la Comisión de Trabajo y Asuntos Sociales del Congreso de los Diputados, que insta al Gobierno con respecto a los certificados de idoneidad en materia de adopción internacional:

- «1. A estudiar las distintas fórmulas y procedimientos utilizados en las distintas Comunidades Autónomas, de cuyas conclusiones sea posible proceder a mejorar los procedimientos actuales.
- 2. A proporcionar formación continua y específica a los profesionales dedicados a la adopción internacional, dentro del ámbito competencial de las Comunidades Autónomas».

A juicio de esta Institución, hubiera sido deseable ir un poco más allá para dar respuesta a la recomendación del Senado, instando también al establecimiento de unos criterios generales para la concesión o denegación de la idoneidad por acuerdo de las Administraciones.

En este contexto, esta Institución acogió con satisfacción la iniciativa del Instituto Madrileño del Menor y la Familia, consistente en la elaboración de un Manual de Idoneidad, como referencia técnica para los profesionales de este área.

Analizado el documento, se hizo una valoración muy positiva dado que es completo, minucioso, estructurado y bien fundamentado. A nuestro juicio hace una definición acertada, precisa y flexible de los criterios que pueden determinar la idoneidad de los solicitantes. Implica un esfuerzo por objetivar los aspectos jurídicos, administrativos y psicosociales del concepto de idoneidad y aclara y aporta razonamientos bien fundamentados sobre los mitos y creencias erróneas que se han ido configurando en la sociedad respecto a la adopción internacional.

Sin embargo, esta iniciativa no puede quedarse aquí, sino que es necesario dar un paso más y recoger estos criterios en una regulación normativa que de manera rigurosa explicite, al menos, las dimensiones a investigar, especialmente aquéllos criterios por los que se entiende que no debe iniciarse el estudio de idoneidad, y aquéllas circunstancias especiales que pueden determinar la idoneidad o no de los solicitantes, de manera que todos ellos puedan ser conocidos por quien se plantea la vía de la adopción y por los técnicos que intervienen en la misma, sobre todo teniendo en cuenta que la idoneidad es concluyente en el proceso y que la resolución que la deniega puede ser objeto de recurso.

Por otra parte, confiamos en que la extensa justificación que se ofrece en el Manual de cada uno de los criterios que pueden determinar la idoneidad y los elementos que deben valorarse, se utilice para motivar de forma amplia y suficiente las resoluciones denegatorias de idoneidad.

Asimismo, se animó a que, al margen de que se recojan normativamente estos criterios en aras de la imprescindible seguridad jurídica, parece también adecuado, no sólo editar el manual en formato de uso práctico para los profesionales, sino también la edición de folletos informativos y divulgativos dirigidos a los aspirantes a la adopción internacional.

Por otra parte, atendiendo a un criterio de equidad y de igualdad, esperamos que se aprovechen los espacios de coordinación entre las distintas Comunidades Autónomas para dar un tratamiento unificado a los criterios de idoneidad y erradicar cualquier diferencia de trato a los solicitantes en función del territorio del que procedan.

En todo caso, aún cuando se lograra este tratamiento unificado entre las diferentes Comunidades Autónomas, habría que salvar las diferencias de criterio con los países de origen de los menores. A juicio de esta Institución, ello sólo podría solventarse, de un lado, anticipando por parte de los Estados intervinientes los obstáculos jurídicos que pudieran concurrir en cada proyecto concreto de adopción y, de otro, estableciendo un conjunto normativo unitario y global a través de convenios, que establezcan unos requisitos de fondo aplicables, al menos, por todos los Estados firmantes del Convenio de la Haya.

Al respecto de los criterios de idoneidad, debe destacarse el expediente nº (181/05), en el que una familia adoptante planteaba su indignación por la actuación de los profesionales del TIPAI, psicólogo y trabajadora social responsables de los informes que motivaron la denegación de su idoneidad, por entender que habían incurrido en discriminación por razón de discapacidad de su hijo biológico; que habían sido negligentes en la recopilación de datos familiares, de los que a su juicio habían hecho además una interpretación errónea y que habían demostrado, según ellos, falta de rigor y desconocimiento de la discapacidad de su hijo en la entrevista que se le realizó.

Analizada la documentación, merece la pena resaltar que, contrastada con el relato de los interesados, ambos profesionales consignaban en sus informes datos erróneos sobre varias cuestiones simples como la profesión de la madre, el diagnóstico del hijo, o incluso, sobre el número de entrevistas mantenidas.

Por otra parte, según relataban, después de haber entregado toda la documentación para su estudio psicosocial a la trabajadora social designada inicialmente, tuvieron que recopilarla y presentarla de nuevo, dado que la profesional citada se dio de baja laboral y tuvo que ser sustituida, sin que se les devolviera siguiera dicha documentación.

Los padres consideran además, que no se dio un trato adecuado a su hijo discapacitado por parte de los profesionales, seguramente por desconocimiento, lo que les llevó a consignar sólo datos erróneos o parciales sobre las capacidades del menor, circunstancia que perjudicó su solicitud de adopción.

Según la información facilitada por los interesados, después de plantear su reclamación fueron citados en el Instituto Madrileño del Menor y la Familia y entrevistados por un psicólogo y un trabajador social, quienes al parecer, verbalmente, pusieron en entredicho los informes emitidos por los profesionales del TIPAI. Sin embargo, desde ese momento no recibieron respuesta acerca de si se les haría o no, una nueva valoración psicosocial por el organismo autónomo.

Esta Institución, por su parte, carece de competencia para modificar una eventual resolución denegatoria de idoneidad basada en los informes que se discutían, lo que corresponde únicamente a los órganos jurisdiccionales, a tenor de lo previsto en los artículos 779 y 780 de la Ley 1/2000,

de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, a través de un procedimiento que se tramitará con arreglo al artículo 753 de la Ley citada.

Por otra parte, a juicio de esta Institución, la injerencia que se produjo en la intimidad del hijo biológico de los solicitantes de adopción no fue arbitraria, sino necesaria para elaborar los informes de idoneidad, ya que en el estudio psicosocial deben tenerse en cuenta y plasmarse todas las circunstancias del entorno familiar, a tenor de lo previsto en la Ley Orgánica de Protección Jurídica del Menor, en la ley de Garantías de los Derechos de la Infancia y la Adolescencia y demás normativa concordante, circunstancias entre las que sin duda se incluyen, no sólo las de los padres, sino también las de los hermanos. También el Convenio de la Haya, en su art. 15 establece que si la Autoridad Central del Estado de recepción considera que los solicitantes son adecuados y aptos para adoptar, preparará un informe que contenga información sobre su identidad, capacidad jurídica y aptitud para adoptar, su situación personal, familiar y médica, su medio social, los motivos que les animan, su aptitud para asumir una adopción internacional y sobre los niños que estarían en condiciones de tomar a su cargo.

Coincidiendo, por tanto, en el fondo del asunto y en la necesidad de verificar la situación también del hijo biológico y futuro hermano del menor adoptado, de los datos analizados se cuestionaba, si en este caso específico la preparación de los profesionales para llevar a cabo la entrevista con el menor y concluir sobre su diagnóstico, su desarrollo y capacidades, era la más adecuada.

Por tanto, se solicitó informe al Instituto Madrileño del Menor y la Familia, consultando entre otros extremos si en casos dudosos como el que se planteaba, en que se ponía en entredicho la capacidad de los profesionales intervinientes, se preveía una nueva valoración psicosocial llevada a cabo directamente por la entidad pública.

En la respuesta del IMMF, se especificó que efectivamente los informes adolecían de incorrecciones formales, inexactitudes y una insuficiente justificación de sus conclusiones, por haberse omitido aspectos significativos que sustentaban la propuesta de no-idoneidad. Por ello, se solicitó un nuevo informe a los mismos profesionales, en el que se ampliaran esas cuestiones. Dicha ampliación no resultó suficientemente argumentada, por lo que finalmente se ofreció a la familia, bien que los Colegios Profesionales designaran otros profesionales, bien que los propios técnicos del IMMF realizaran el estudio y elaboraran los informes. La segunda fue la opción deseada por los interesados, después de que hubieran transcurrido ya ocho meses en espera de un estudio psicosocial.

Al hilo de este expediente, esta Institución se plantea que es necesario hacer un esfuerzo para evitar que, al ya largo y complicado proceso de adopción, se añadan trámites que sólo retrasan la finalización del mismo. En este sentido, si se pone en duda el rigor profesional de dos miembros del TIPAI y se corrobora que han incurrido en inexactitudes y falta de justificación de sus conclusiones, no parece lo más apropiado que se les vuelva a encargar un nuevo informe, más aún, si se hace sobre la base de las mismas entrevistas ya realizadas, sin practicar ninguna nueva. Ello sólo retrasa la solución del asunto y no sirve para contrastar datos incorrectos, ni la veracidad del informe, como de hecho así ocurrió.

Finalmente, los técnicos del Instituto Madrileño del Menor y la Familia iniciaron un nuevo estudio psicosocial que determinó, después de varios meses más, la declaración de idoneidad de los interesados, que actualmente continúan su proceso de adopción en China.

En la línea de mejorar la información que se ofrece a los solicitantes de adopción internacional, es interesante destacar una iniciativa emprendida por la Coordinadora de Asociaciones en Defensa de la Adopción y el Acogimiento (CORA), patrocinada por la Comunidad de Madrid, Instituto Madrileño del Menor y la Familia, y el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Dirección General de la Familia y la Infancia, que ha consistido en la elaboración de la **Guía de Valoración Pediátrica en Adopción Internacional**, con la colaboración de siete pediatras expertos en adopción de todo el Estado.

El trabajo pretende dar a conocer las alteraciones de salud más frecuentes de los menores adoptados en función de su lugar de procedencia y las pautas para abordarlas de la mejor forma posible para facilitar su plena integración. A los pediatras se les explican las consideraciones y evaluaciones en el proceso de pre-adopción, el de post-adopción y los seguimientos posteriores. A las familias se les explican consideraciones sanitarias, normas a seguir, consejos de salud y cómo afrontar el viaje y estancia en el extranjero y el cuidado del menor.

La iniciativa nos parece muy interesante en cuanto ofrece información y ayuda para los solicitantes de adopción, a través de un asesoramiento preciso sobre los aspectos más importantes a tener en cuenta y consultar tanto en el país de origen, como después en España.

Como ejemplo de las complicaciones que a veces surgen en los procesos de adopción, el pasado año se repitieron las quejas de las familias por el retraso de la inscripción de los menores adoptados en el Registro Civil Central, por lo que se resolvió volver a incidir sobre el asunto, solicitando informe a la Dirección General de los Registros y el Notariado.

De la información recopilada se deducía que la demora en la realización de las funciones del Registro Civil Central se debe al importante incremento de trabajo que existe en dicho Registro, concebido y regulado para prestar servicio en un país primordialmente origen y no destino de inmigración, como ocurre en la actualidad.

Además, la mencionada Dirección General añadía que en la actualidad se están arbitrando soluciones para llevar a cabo un complejo proceso de actualización que le permita responder a las crecientes demandas ocasionadas por los documentos derivados de las solicitudes de nacionalidad española, opciones de los hijos de los nuevos españoles, matrimonios de éstos, adopciones internacionales, retornos de españoles que antiguamente emigraron y sus descendientes, etc.

Transcurridos unos meses desde la remisión de este informe y dado que se repitieron las quejas de los ciudadanos sobre la misma cuestión, se consultó nuevamente sobre los avances producidos en ese proceso de actualización emprendido en el Registro Civil al que se aludía y las medidas adoptadas para la mejora de ese servicio público, sin que a la fecha de redacción del presente Informe Anual se cuente con información al respecto (4/05, 253/05, 979/05, 1269/05, 1527/05).

En todo caso esperamos que las citadas reformas redunden en beneficio de todos los ciudadanos que requieran el servicio del Registro Civil Central y especialmente de los menores adoptados que pudieran verse perjudicados por los retrasos en la inscripción.

Una interesante novedad en materia registral se ha incluido en la Ley 15/2005, de modificación del Código Civil y la Ley de Enjuiciamiento Civil en materia de separación y divorcio. Dicha norma, en su Disposición Final Segunda, opera una oportuna reforma del párrafo 1º del artículo 20 de la Ley de 8 de junio de 1957, reguladora del Registro Civil, con la finalidad de preservar la

intimidad del niño y de su familia, además de ser coherente con la Instrucción de la Dirección General de los Registros y del Notariado, de 1 de julio de 2004.

El párrafo 1.º del artículo 20 de la Ley de 8 de junio de 1957, reguladora del Registro Civil, queda redactado del siguiente modo: «1.º Las (inscripciones) de nacimiento, al Registro del domicilio del nacido o de sus representantes legales. En caso de adopción internacional, el adoptante o adoptantes de común acuerdo podrán solicitar que en la nueva inscripción conste su domicilio en España como lugar de nacimiento del adoptado. A las inscripciones así practicadas les será de aplicación lo dispuesto en el párrafo final del artículo 16».

La modificación referida, dio lugar a la Resolución Circular de 31 de Octubre de 2005 de la Dirección General de Registros y del Notariado en materia de adopciones internacionales, en la que se hacen públicos los criterios interpretativos de la reforma, con objeto de facilitar la armonización de la práctica de los Registros civiles en beneficio de los particulares y del principio de seguridad jurídica.

En el expediente de queja nº (21/05) se pusieron también de manifiesto otras dificultades a las que a veces deben enfrentarse los adoptantes. En este caso, se trataba de la negativa de la Seguridad Social a reconocer el derecho a la pensión de orfandad de una menor adoptada. Según relataba la promovente, su hija fue adoptada tras un largo proceso que se inició en el año 1999, finalizó con la atribución de tutela en la India por resolución de fecha 17 de marzo de 2003 y posterior resolución de adopción en España, el 27 de enero de 2004.

El padre adoptante falleció el 10 de julio de 2002, pero a pesar de ello, dada su voluntad inequívoca sobre la adopción, expresada hasta el momento mismo de su fallecimiento, esto no supuso un obstáculo para que el Juzgado competente acordara la adopción a su favor y el de su esposa, y el reconocimiento de todos los efectos que la misma conlleva.

Solicitada pensión de orfandad a favor de la menor, la Dirección Provincial del INSS dicta resolución de fecha 22 de noviembre de 2004 que deniega la citada pensión «Por no haber tenido lugar la adopción, al menos con dos años de antelación a la fecha del fallecimiento del causante, según lo dispuesto en el artículo 16.2 de la Orden de 13 de febrero de 1967 (BOE 23/02/67), en relación con el artículo 175.1 DE LA Ley General de la Seguridad Social, aprobada por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio (BOE 29/06/94)».

Al respecto de esta resolución esta Institución consideró necesario transmitir las siguientes consideraciones.

En primer lugar, se cita como fundamento de la denegación de la pensión de orfandad de la menor el artículo 16.2 de la Orden de 13 de febrero de 1967. Pues bien, dicho artículo había sido derogado por el Real Decreto 1647/1997, de 31 de octubre por el que se desarrollan determinados aspectos de la Ley 24/1997, de 15 de julio, de consolidación y racionalización del sistema de la Seguridad Social.

La nueva regulación, en concordancia con el Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de julio que aprueba la Ley General de la Seguridad Social, reconoce en su artículo 9.1 el derecho a la pensión de orfandad a los hijos del causante, cualquiera que sea la naturaleza legal de su filiación, siempre que en el momento del fallecimiento fueran menores de 18 años o estuvieran incapacitados, y siempre que el causante hubiera cubierto el periodo de cotización exigido.

Dado que la resolución del INSS no entra a discutir el periodo de cotización del fallecido, y que es evidente que el resto de los requisitos mencionados se cumplen, no parecía existir razón alguna para la denegación de la pensión de orfandad a la menor de referencia.

De dicho precepto, por otra parte, no se infiere ninguna obligación de convivencia del hijo con el fallecido durante un plazo de dos años, para generar el derecho a la pensión de orfandad.

Es cierto que el apartado 3 del mismo artículo 9 del Real Decreto, podría inducir a error en cuanto que reconoce también el derecho a la pensión de orfandad a los hijos que el cónyuge supérstite hubiese llevado al matrimonio, cuando, junto con los requisitos generales, concurran entre otras circunstancias: que el matrimonio se hubiese celebrado con dos años de antelación a la fecha del fallecimiento del causante y que se pruebe que convivían con el causante y a sus expensas.

Sin embargo, es claro que este artículo no era de aplicación en el caso referido, puesto que la menor era hija común del fallecido y su esposa, y no fruto de otra unión.

Transmitidas estas consideraciones, finalmente la Subdirección Provincial de Prestaciones de Muerte y Supervivencia del Instituto Nacional de Seguridad Social comunicó la concesión de la pensión de orfandad a la menor.

Otros obstáculos que se han puesto de manifiesto a los adoptantes durante el pasado año, se refieren a la tramitación de los Documentos Nacionales de Identidad y pasaportes de los menores adoptados (869/05, 1059/05).

La interesada relataba que acudió a la Comisaría correspondiente al objeto de tramitar el pasaporte de su hijo adoptivo menor de edad, con toda la documentación necesaria para realizar este trámite, entre otros documentos, el Certificado Literal de Nacimiento del menor expedido por el Registro Civil Central. No obstante, para su sorpresa, le comunicaron que para tramitar el pasaporte del menor era necesario solicitar una autorización al Servicio Central del DNI, debido a que el menor adoptado procedía de otro país.

A juicio de la interesada, este requisito supuso, no sólo un retraso en la obtención del pasaporte, que en lugar de dos días, tardó doce; sino sobre todo, una discriminación en el trato hacia su hijo a causa de su origen, a pesar de contar con una adopción plena, inscrita en el Registro.

Esta Institución dio traslado de los hechos expuestos en queja al Director General de la Policía, al objeto de que interesase sobre el asunto, solicitando informe sobre el particular.

En su contestación, la Dirección General especificaba que, ante la situación novedosa del incremento del número de adopciones internacionales, se han planteado dudas a la hora de tramitar correctamente el DNI y pasaporte en los distintos equipos de expedición, dado que a veces los menores entran con documentación extranjera, o sin aportar Certificación Literal de Nacimiento expedida por el Registro Civil Consular español. En estos casos se dieron instrucciones por parte de la Comisaría General de Extranjería y Documentación en el sentido de que se formule consulta al Servicio Central del DNI, para salvaguardar el interés prioritario del menor adoptado.

A la vista de este informe, por parte de esta Institución se recordó que, entendiendo las precauciones que deben tomarse para que los procesos de documentación respondan sin duda alguna a la legalidad, debe también tenerse en cuenta que dicha consulta no debe generalizarse a todos los menores adoptados en algún país extranjero, sino que sólo debería formularse en aquellos casos en que se planteen dudas por falta de documentación acreditativa suficiente.

En la queja de referencia, se da la circunstancia de que la madre había aportado, entre otros documentos, el Certificado Literal de Nacimiento del menor expedido por el Registro Civil Central, lo que significaba que habría sido innecesario que el equipo correspondiente planteara consulta al Servicio Central del DNI, evitándose así el consiguiente retraso en la tramitación del pasaporte y los consecuentes trastornos para la familia.

Por ello, comprendiendo, como decimos, que se trata de una circunstancia novedosa y que la intención última de esa Administración fue la defensa del interés del menor adoptado, se le hizo saber la conveniencia de que por parte de los equipos de expedición de DNI y pasaporte se extreme el cuidado en el análisis de la documentación acreditativa de la identidad de los menores de edad adoptados en otro país, al objeto de que no se alargue injustificadamente el trámite, a la vez que se respetan todas las garantías de legalidad del proceso.

Algunas quejas han venido también referidas a supuestas irregularidades en los procesos de adopción internacional, sin embargo, o bien no pudieron constatarse (793/05, 1553/05), o bien estaban siendo investigadas por los órganos jurisdiccionales, lo que impedía la intervención institucional (671/05).

### 1720. Tutela, acogimiento, guarda (33)

Según datos procedentes de la Consejería de Familia y Asuntos Sociales a la fecha de redacción del presente informe anual, hay un total de 4.657 menores protegidos por la Comunidad de Madrid. De ellos, el 59,35%, es decir, 2.764 viven con familias (2.092 en familia extensa y 672 con familia alternativa) y el resto, 1.893, residen en centros de protección.

Según las edades de los niños y niñas, los acogimientos nuevos formalizados en el 2005 se distribuyeron del siguiente modo:

EDAD	TOTAL
0-6	174
7-11	24
>12	7
TOTAL	205

El acogimiento familiar se plantea como la alternativa idónea para garantizar un núcleo familiar armónico, seguro, estable y activamente afectivo a los menores desamparados, no sólo el medio propicio para atender a sus necesidades vitales básicas sino también, para gozar de las condiciones adecuadas para su proceso socializador y para su correcta evolución como seres humanos. Resulta, por lo tanto, una medida que debe acordarse en términos generales de un modo preferente frente al internamiento en Centros o Residencias pues contribuye a la normalización de la vida de un importante porcentaje de menores abocados, en caso contrario, a ser institucionalizados.

En este sentido, cualquier medida dirigida a impulsar una cultura de acogimiento en nuestra Comunidad y a hacer que aumente ese 60% de niños en familias, extensas o alternativas, debe ser

valorada muy positivamente<sup>9</sup>. Por ello, deben destacarse las medidas emprendidas para fomentar el acogimiento, sobre todo en aquéllos casos más complicados en que los menores, por sus particulares características, tendrían mayores dificultades para encontrar una familia. Hablamos de campañas como «Se buscan abrazos» o «Familias paraguas».

También debe resaltarse el incremento de ayudas económicas a las familias acogedoras en la modalidad de familia alternativa, anunciada recientemente por la Consejería de Familia y Asuntos Sociales, que ha duplicado el presupuesto con este fin.

De especial interés es la puesta en marcha de un nuevo programa de apoyo a las familias extensas, que se llevará a cabo en municipios como Alcalá de Henares, Móstoles o San Fernando, y los dos centros de apoyo para familias alternativas, que prestará atención psicopedagógica y psicoterapéutica a las familias externas en Madrid capital. Estos proyectos se anuncian a la fecha de redacción de la presente Memoria Anual, con la intención de hacerse efectivos hacia mediados del 2006, lo que esperamos sirva para paliar uno de los principales déficit del acogimiento, que como veremos, es el insuficiente seguimiento o la falta de asesoramiento que se presta en ocasiones a las familias acogedoras.

En numerosas ocasiones los particulares plantean ante esta Institución sus dudas o solicitan asesoramiento sobre la mejor forma de ofrecer protección a un menor, normalmente de su familia, que por circunstancias sobrevenidas ha quedado en situación de desamparo. En estos casos, la mejor fórmula que se plantea para dar respuesta a la situación, como hemos dicho, es la del acogimiento familiar, por lo que la labor de esta Oficina es orientar sobre el significado de la figura, sus implicaciones y los trámites que deben seguir para que se formalice. A veces son familias directamente interesadas en el acogimiento, o bien ya acogedores, los que solicitan asesoramiento sobre esta figura de protección (55/05, 227/05, 372/05, 387/05, 450/05, 499/05, 536/05, 820/05, 919/05, 1284/05).

Otras quejas reflejan la incomprensión de los interesados, cuando se les deniega su solicitud de acogimiento, o bien no se les concede la prórroga del que ya estaba vigente (69/05, 846/05, 981/05, 985/05). Este fue el caso de la abuela materna de una menor de cinco años de edad, de quien tenía solicitado el acogimiento familiar a la entidad pública, por entender que la madre de la menor no reunía las condiciones necesarias para atender adecuadamente a la niña.

Según refería, aunque la madre estaba recibiendo tratamiento de metadona, seguía consumiendo drogas, además, según decía, su hija era conocida por la Guardia Civil de la localidad, donde constaban varias denuncias contra aquélla. Según su relato, con frecuencia la madre dejaba a la niña a su cuidado y desparecía durante días; cuando se hacía cargo de ella, la llevaba tarde al colegio; no tenía recursos económicos suficientes, ni tampoco su actual pareja, lo que ocasionó el lanzamiento de la vivienda que ocupaban en el municipio donde residía y por fin, ella y su pareja discutían a menudo en presencia de la niña.

Según la abuela, el Trabajador Social que se ocupaba del seguimiento del caso, no había reflejado con exactitud el riesgo que ella consideraba que existía para la menor si esta se quedaba a cargo de su madre, más teniendo en cuenta que la pareja tenía previsto buscar una vivienda en Madrid, alejándose de la familia que hasta ahora le había prestado apoyo en el cuidado de la niña.

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup> Los nuevos ofrecimientos de familias para el acogimiento han supuesto un total de 242.

La interesada sugería que la entidad pública podría recabar más datos pidiendo informe a la Guardia Civil de la localidad de residencia, o al centro escolar donde acudía la niña.

Puestos en contacto con el Trabajador Social implicado en el caso, al margen de otras informaciones, como conclusión entendía que hasta ahora, la menor se encontraba en una situación de riesgo, no de desamparo, contenido gracias al apoyo de la familia extensa. El cambio de circunstancias ante su eventual traslado a Madrid podía implicar, según el profesional, un aspecto positivo, en cuanto mejoraría la relación de pareja al desaparecer la intromisión de los abuelos, y negativo por el riesgo que implicaría para la niña el alejamiento de la familia extensa.

Solicitado informe al Director Gerente del Instituto Madrileño del Menor y la Familia, según la contestación remitida, la Comisión de tutela había instruido el expediente solicitando informes a «los Servicios Sociales de la Mancomunidad Los Pinares, Centro Educativo y Centro de Salud, no desprendiéndose de los mismos una situación de desamparo en la citada menor» y añadía «con fecha 5 de abril de 2005, comparecen los abuelos maternos en esta Comisión de tutela del Menor y se les informa que cuando la menor les sea entregada por sus padres y permanezcan varios días sin personarse, deberán interponer denuncia en la Guardia Civil y comunicarlo a esta Comisión de Tutela del Menor para poder tomar medida de protección».

Vista la comunicación de la entidad pública, de la misma no pudo deducirse un funcionamiento anormal o negligente que supusiera una amenaza o vulneración de los derechos de la menor de edad. Tampoco se evidenciaba una actuación irregular por parte del Trabajador Social encargado del caso, sino más bien una diferencia de criterio en torno a la situación de la nieta de la promovente, dado que él entendía, como se ha dicho, que existía riesgo y no desamparo, con las diferentes consecuencias que ello implicaba. Al respecto de esta decisión sobre el fondo, esta Institución carecía de competencia a tenor de lo previsto en el artículo 3 de la ley 5/1996, de 8 de julio del Defensor del Menor. No obstante, se indicó a la interesada la oportunidad de denunciar en forma cualquier incidencia que pudiera producirse (retrasos en la recogida de la niña, ausencias del centro escolar, episodios de consumo de alcohol o drogas por la madre...) y acompañase a la Comisión de Tutela copia de dichas denuncias al objeto de que se pudiera valorar si la situación de riesgo de la menor, se convertía en desamparo y pudiera formalizarse un acogimiento familiar

La suspensión del derecho de visitas a los familiares de menores tutelados también ha sido objeto de varias que jas que se han reflejado en los expedientes 149/05, 215/05, 622/05, 827/05, 1097/05.

En la mayoría de los casos se pone de manifiesto nuevamente que siguen sin abandonarse fórmulas tipo en las resoluciones administrativas, siguen produciéndose defectos en las notificaciones y sin tenerse en cuenta la importancia de la motivación de las resoluciones como indispensable requisito de cualquier decisión administrativa, que debe permitir a los interesados tener abierta la posibilidad de un control jurisdiccional de la mencionada decisión.

De hecho, en uno de los supuestos mencionados se suspendió el régimen de visitas a los abuelos de dos menores en resolución firmada por la Vocal Comisionada competente, que se limitaba a poner de manifiesto dicha suspensión de salidas de los menores, sin expresar, siquiera mínimamente, los motivos de aquélla. En este caso se remitió al Instituto Madrileño del Menor y la Familia un Recordatorio de Deberes Legales, significando la importancia de que todas las resoluciones, pero muy especialmente aquéllas restrictivas de derechos para el interesado, sean motivadas.

La falta de información que a veces se facilita a los interesados, la lentitud de los trámites o la complicada burocracia que en ocasiones lleva consigo, o bien el defectuoso seguimiento de la evolución del menor con la familia acogedora, incluso la falta de apoyo de la administración a los acogedores, son también cuestiones que se han planteado el pasado año.

Algunos expedientes han revelado la necesidad de recordar a la entidad pública que no escatime todos los apoyos necesarios a la familia extensa acogedora en los trámites que se ven obligados a afrontar tras asumir el cuidado de un menor, también aquellos dirigidos a garantizar o velar por el patrimonio del propio menor tutelado, como sería la reclamación de las pensiones de orfandad.

Esto es especialmente importante cuando las pensiones sólo se abonan con tres meses de retroactividad y un retraso puede implicar la pérdida de derechos económicos de los menores, y a veces, situaciones de estrechez o incluso precariedad para la familia acogedora.

Este fue el caso de una joven que se hizo cargo de sus tres hermanos días después de la muerte de su madre, tras acudir a informarse a los Servicios Sociales de su zona de residencia. La interesada hizo entrega de su solicitud de acogimiento ante el Instituto Madrileño del Menor y la Familia pidiendo a la vez información sobre la actuación necesaria para tramitar las pensiones de orfandad de sus hermanos, generadas por el fallecimiento de su madre, médico de profesión y cotizante durante treinta años (593/05).

La interesada entendió que el propio Instituto se encargaría de dicha gestión, sin embargo, casi cuatro meses después acude a interesarse a la entidad pública, donde le indican que solicite ella misma la pensión de orfandad de sus hermanos, trámite que realiza dos días después. Poco tiempo más tarde, la Dirección Provincial del INSS le notifica el archivo de la solicitud por no haberse aportado, entre otros documentos, el nombramiento de tutor, expresando literalmente: «Por tener la tutoría la «Comunidad de Madrid» conviene que con urgencia solicite dicha institución la orfandad, ya que a pesar de haber fallecido la causante D<sup>a</sup> ... el 28 de abril de 2004, la orfandad sólo se abonará con tres meses de retroactivada».

Esto revela, cuando menos, una falta de comunicación entre entidad pública y acogedora, y un deficiente asesoramiento en un asunto tan importante como la preservación de derechos económicos de varios menores en situación de desamparo.

A pesar de la recomendación de urgencia y de las peticiones de la propia interesada, que manifiesta en varias ocasiones la necesidad de esos ingresos para vivir, según la promovente, el Instituto Madrileño no presenta la solicitud de las pensiones hasta tres meses después.

Aunque la entidad pública se justifica alegando que faltaban los Documentos Nacionales de Identidad de dos de los menores para poder solicitar la pensión, lo cierto es que en el momento en que se formalizó la tutela de los niños, estos no tenían la edad en que se requiere de forma obligatoria tal documento, por lo que, si la actuación de la entidad pública hubiera sido suficientemente diligente, asesorando adecuadamente a la acogedora o emprendiendo ella misma las gestiones necesarias para la tramitación de las pensiones, se hubiera evitado un importante retraso en el cobro de las pensiones de orfandad de los menores.

Los hechos descritos tuvieron como consecuencia que la familia se encontrase durante meses en situación de precariedad, que le impidió abonar regularmente el pago del alquiler de la vivienda y provocó que tuviera que enfrentarse a un desahucio.

El propio informe de los Servicios Sociales de zona de la acogedora, destacaba su esfuerzo inmejorable, su disposición y preocupación por las necesidades de sus hermanos menores, la mejora de aquéllos en resultados académicos y asistencia a clases desde que estaban a su cargo, así como la puesta al día de vacunaciones y revisiones médicas. Asimismo, en dicho informe se calificaba de maltrato institucional la atención recibida desde el Instituto Madrileño del Menor y la Familia, donde la interesada había cambiado en tres ocasiones de técnico responsable y no había recibido el apoyo, ni la información adecuada.

Sirva este Informe Anual de recordatorio a la entidad pública sobre la necesidad de impulsar la labor de orientación y asesoramiento a los acogedores y de hacer un seguimiento del acogimiento, tal como se reconoce en el artículo 173 del Código civil. Dicho artículo, en su redacción dada por la Ley Orgánica de Protección Jurídica del Menor, cuando hace referencia al documento de formalización del acogimiento familiar, indica que este deberá recoger el contenido del seguimiento que, en función de la finalidad del acogimiento, vaya a realizar la entidad pública, y el compromiso de colaboración de la familia acogedora al mismo.

Asimismo, el artículo 19 de la Orden 175/1991, de 18 de marzo, por el que se desarrolla el Decreto de 23 de noviembre de 1998, de procedimiento de constitución y ejercicio de tutela y guarda de menores desamparados establece la obligación de la Comisión de Tutela del Menor de ejercer la supervisión y seguimiento del acogimiento, sin perjuicio de la superior vigilancia que corresponde al Ministerio Fiscal.

Por su parte, la ley de Garantías de la Infancia y la Adolescencia en la Comunidad de Madrid establece en su artículo 55 la obligación de la Comisión de Tutela de, una vez constituida la tutela, ejercer sus funciones de conformidad con lo dispuesto en el título décimo del libro I del Código Civil. Entre dichas funciones, el artículo 270 establece la obligación del tutor de ejercer la administración del patrimonio de los tutelados con la diligencia de un buen padre de familia.

En algunos expedientes se ha puesto de relieve la necesidad de implantar mecanismos ágiles y eficaces de coordinación entre diferentes Comunidades Autónomas cuando son varias las implicadas en un expediente de acogimiento, de manera que no deba recaer en los interesados la obligación de impulsar la intervención de una u otra implicada (486/05).

Como ejemplo, se planteó el caso de un interesado a quien el Gobierno de Canarias le otorgó el acogimiento familiar de dos hermanas, e inició el expediente para el acogimiento de otro menor, hermano de su esposa. Cuando los interesados pensaban que ya se iba a formalizar este último, el Gobierno de Canarias les notificó que, dado que el menor llevaba 6 meses residiendo en Madrid, era esta Comunidad la que debía formalizar el acogimiento.

El interesado remitió el expediente completo al Instituto Madrileño del Menor y la Familia, recibido el día 1 de marzo de 2005 y dado que después de un mes no tenía noticias sobre el asunto, se puso en contacto con la Comisión de Tutela. De la información que logró recabar se deducía que la entidad pública se proponía iniciar nuevamente todo el proceso de acogimiento y se temía que, después de un año de total indefensión del menor que tenían a su cargo, la situación de indefinición y provisionalidad en la que se encontraba pudiera prolongarse, únicamente por lo que él entendía como problemas burocráticos de la Administración canaria y ahora madrileña.

La petición razonable que formulaba el interesado, es que los trámites ya evacuados en Canarias, tuvieran validez en el expediente y permitieran emitir una resolución urgente del caso, en beneficio del menor.

La cuestión es que las dificultades entre una y otra Administración para determinar cuál era la competente para formalizar el acogimiento del menor, retrasó la resolución definitiva durante meses.

Para cerrar este epígrafe, es necesario destacar algunas necesidades que se detectan en materia de acogimiento. De un lado, el desarrollo reglamentario de la Ley Orgánica de Protección Jurídica del Menor, tan reclamado por esta Institución, que, entre otras cuestiones, aclare los conceptos de riesgo y desamparo. De otro, la necesidad de cambiar la normativa vigente en materia de protección de menores, en los siguientes términos:

- En los procesos de tutela, acogimiento y adopción, urge la implantación de un **procedimiento rápido**, **flexible y eficaz** para todos y que garantice los derechos de todos, y al que debe darse **carácter urgente y preferente**<sup>10</sup>.
- Deben establecerse **plazos de caducidad** para impugnar las resoluciones administrativas de desamparo, asunción de tutela y acogimiento<sup>11</sup>.
- Sería deseable que se propiciara en los procedimientos atinentes a la protección de los menores una clara preferencia de los mismos frente a asuntos de otra índole, y que en aquéllos se efectúe realmente un estricto cumplimiento de los plazos procesales<sup>12</sup>. A la fecha de redac-

<sup>&</sup>lt;sup>10</sup> En el caso de una adopción posterior a un acogimiento, para adoptar puede haberse tardado más de cuatro años consumidos en: impugnación del desamparo y su apelación, tramitación del acogimiento y de su apelación, tramitación de la adopción, del juicio verbal de oposición a la adopción y su apelación, y tramitación de la apelación al Auto constitutivo de la adopción. Ello sin contar que se haya hecho uso de una solicitud de medidas de protección previstas en el artículo 158 del Código Civil.

<sup>11</sup> Esta medida contribuiría a evitar casos como el reciente ocurrido en Andalucía en el que se ha condenado a la Administración a indemnizar a una madre por daños y perjuicios producidos como consecuencia de la privación de la tutela de sus hijos

<sup>&</sup>lt;sup>12</sup> Es interesante traer a colación las Conclusiones extraídas de las Jornadas celebradas en el año 2002 por cuenta del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, en colaboración con el Consejo General del Poder Judicial y la Fiscalía General del Estado, entre las que se mencionaba:

Sería conveniente valorar la oportunidad de establecer un procedimiento judicial más sencillo para sustanciar las oposiciones que tienen por objeto decisiones administrativas relacionadas con la determinación o suspensión del régimen de visitas al que tienen derecho los padres biológicos y los menores, habida cuenta que la tramitación del expediente resulta excesivamente compleja. Hubiera sido deseable un procedimiento similar al instaurado para la adopción de medidas previas en los procedimientos matrimoniales.

Ante las propuestas de acogimientos judiciales en general, y principalmente cuando previamente se ha formalizado un acogimiento provisional en fase administrativa, es absolutamente necesario en interés del menor, reducir al mínimo imprescindible el tiempo de duración del procedimiento judicial, dándole al mismo carácter urgente y preferente.

En aquellas reuniones se concluyó textualmente lo siguiente:

<sup>«</sup>En relación con el control jurisdiccional de las resoluciones administrativas que decretan una situación de desamparo resulta conveniente hacer una distinción entre:

Las impugnaciones strictu sensu, que se formulan contra la resolución administrativa de desamparo, por no estar conformes los padres, tutores o guardadores con las causas en las que sustenta la Administración ese pronunciamiento.

Aquellas peticiones que tiene como finalidad el cese de la situación de desamparo por causas sobrevenidas que hubieran hecho desaparecer las circunstancias que provocaron que el menor se encontrara privado de la mínima y exigible asistencia moral y material.

El ejercicio de la primera acción se habría de plantear por los legitimados en un plazo de CUATRO MESES desde la notificación fehaciente de la Resolución Administrativa de Desamparo.

Transcurrido este plazo, por parte de los padres, tutores o guardadores, únicamente se podría instar la recuperación del ejercicio de la patria potestad y el cese del desamparo, en base a haberse producido una mejora sustancial de las

ción de este Informe, esta Institución se está planteando la oportunidad de elaborar una propuesta normativa sobre el particular, con el fin de trasladarla a la Presidenta de la Asamblea de Madrid, al objeto de que, si lo juzgase oportuno, pudiera dar traslado a los diferentes Grupos Parlamentarios para su consideración, por si estiman su transformación en iniciativa legislativa autonómica, o bien su traslado a los Grupos Parlamentarios de las Cortes Generales.

Por último, hay quien se plantea que habría que aprovechar esta reforma para introducir la figura de la mediación familiar en el ámbito del acogimiento, aunque esta posibilidad no se menciona en las leyes de mediación autonómicas ya aprobadas (Cataluña, Galicia, Valencia, Canarias, Castilla-La Mancha).

Esta Institución considera que la mediación constituye una forma idónea de prevención y resolución de conflictos y como tal, no dejaría de ser una herramienta útil para proteger a los menores, también en los desacuerdos surgidos en materia de acogimiento.

## 1730. Acogimiento residencial (11)

La misión que tienen encomendada los Centros Residencia de la Red de Protección Infantil, es la de atender a niños y niñas que han sufrido, de una u otra forma, carencias graves en los cuidados que había de proporcionarles su entorno natural y, como consecuencia, presentan necesidades relacionadas con las situaciones de maltrato o desprotección sufridas. Todos los centros residencia de la red son, por lo tanto, recursos específicos de atención, que puede prestarse bajo unas determinadas condiciones y no otras, por lo que los centros han de dotarse de los medios técnicos y materiales adecuados y diseñar su estructura, organización y metodología con arreglo a esta función. Los profesionales que trabajan en estos centros y los programas educativos que se desarrollen, han de estar específicamente diseñados para realizar esta tarea primordial, cuyo objetivo es compensar las deficiencias físicas, educativas, emocionales y sociales que presenten a su ingreso los menores.

Reconociendo el esfuerzo de los profesionales de los centros por mejorar la atención que se presta, esta Institución considera que es necesario avanzar en la capacitación de los profesionales, en la mejora de los centros de residencia para que puedan cumplir esta función con más garantías

circunstancias que lo motivaron. Esa revisión se solicitaría en vía administrativa y en caso de denegación los interesados dispondrían de un plazo de CUATRO MESES desde la notificación fehaciente de la resolución administrativa denegando la concreta petición revisoria, para impugnarla judicialmente.

Asimismo por la Entidad Pública, el propio menor – si fuera mayor de 12 años– y el Ministerio Fiscal se podría valorar o plantear la conveniencia de que menores declarados en desamparo puedan reintegrarse con sus padres, tutores o guardadores, recuperando el ejercicio de la patria potestad. En caso de negativa de estos últimos la reintegración se interesaría judicialmente.

Si existieran posibles impugnaciones a la Resolución Administrativa de Desamparo ...... no se podrá resolver judicialmente la propuesta de adopción, que quedará en suspenso hasta que se decida lo procedente en el expediente de Oposición al Desamparo».

<sup>«</sup>A efectos de declarar que los padres están incursos en causa de privación de patria potestad, el momento a tener en cuenta será aquél precedente al de la declaración de desamparo».

Otros profesionales sitúan en tres meses el plazo de caducidad que debería fijarse para ejercitar la acción judicial de oposición al desamparo y en un mes la impugnación del acogimiento. También se habla de fijar en uno o dos años siguientes a la declaración de desamparo, el plazo para que los padres pretendan ante la entidad pública que se declare su rehabilitación, de manera que si no lo hacen, no pueda removerse el acogimiento legalmente constituido (salvo que lo exigiera el interés del menor).

de eficacia. Para ello, sería deseable y así se recomienda aprovechando la redacción del presente informe que se establezcan programas de evaluación que permitan monitorizar de forma objetiva las necesidades y carencias que presenten los menores en el momento del ingreso, su evolución y su situación cuando abandonen el programa de acogimiento residencial. Los **programas de evaluación individual** deben ser minuciosos y estandarizados, para que permitan identificar en todos los niños necesidades físicas, educativas, emocionales y sociales, definir en base a esta evaluación las estrategias de intervención con cada menor y evaluar los logros. Estos sistemas ayudan también a la capacitación de los profesionales y ponen a su disposición herramientas que facilitan la tarea y aumentan la motivación, ya que se pueden objetivar avances que de otro modo pasan desapercibidos, ayudando a reajustar las intervenciones en función de los progresos. Asimismo permiten obtener datos objetivos de los resultados para introducir mejoras en los programas de los centros.

De los 11 expedientes tramitados en este apartado, en tres de ellos las quejas se refieren a agresiones que han sufrido los menores, en dos casos por el personal de seguridad y en el otro, un vecino denuncia que ha observado como la policía actuaba con contundencia con los menores de un centro para tratar de reducirlos. En otros tres casos, las familias de los menores se quejan de que en el centro los chicos entran y salen cuando quieren y opinan que no se ejerce suficiente control.

En el expediente **361/05**, el promovente denuncia que su sobrino está tutelado, por la incapacidad de la madre de atenderle, ya que padece un trastorno mental. El chico, de 14 años de edad, reside en el centro Chamberí, ha dejado de asistir al instituto, no cumple los horarios, participa en robos y fuma. El promovente, en contacto telefónico con esta Institución, informa que la madre del menor vive en un pueblo alejado de la capital y el chico acude allí cuando quiere, por lo que considera que el centro no tiene suficiente control sobre él.

Se puso en conocimiento del IMMF el contenido de la queja, solicitando información al respecto sobre la veracidad de la misma y, en su caso, las medidas que procedía adoptar.

En el informe recibido en esta Oficina se relatan las dificultades de la intervención educativa, ya que el chico es muy resistente a aceptar cualquier tipo de normas y no se adapta al centro escolar, por lo que están tratando de incorporarle a un recurso formativo que se ajuste más a su perfil, así como revisar el Proyecto Educativo Individual. Poco tiempo después, el promovente volvió a contactar con esta Oficina y nos informa de que aunque ha mejorado la relación del chico con su educador tutor y él mismo se siente mejor atendido cuando llama para interesarse por su sobrino, éste sigue presentando problemas de absentismo escolar, a pesar de haber cambiado a un programa de formación más acorde con sus intereses. Esta Oficina recabó información a la dirección del centro, informando de alguna mejora en su comportamiento, pero que, atendiendo a las dificultades que seguía presentando, solicitarían un traslado a un centro más pequeño y acorde con sus necesidades.

Esta Institución considera conveniente hacer algunas consideraciones en relación a este centro. La residencia Chamberí es un centro de grandes dimensiones, poco adecuado para la convivencia normalizada. Aunque se ha actuado en el edificio para mejorar sus instalaciones, la estructura dificulta mucho el establecimiento de un clima acogedor, así como el control de las entradas y salidas de los chicos. La redistribución de los espacios, de modo que se permita la separación por grupos, facilita que los menores puedan, al menos en el interior de su grupo, tener una percepción menos masificada e institucional de su lugar de residencia. Los cambios en el equipo educativo y en la dirección del centro han generado, como es lógico, procesos de adaptación que afectan a la cali-

dad de la atención educativa que se puede prestar en esos momentos. Por todo ello, es un centro que requiere de mucho esfuerzo profesional para compensar las deficiencias en su estructura, esfuerzo que se ve escasamente recompensando, ya que es muy difícil mantener un clima institucional suficientemente organizado y estable. Este tipo de dificultades pueden generalizarse a casi todos los centros de grandes dimensiones que hoy siguen funcionando en nuestra comunidad, a pesar de las mejoras que se realizan en reducción de plazas y distribución de espacios.

En el expediente **268/05** Los promoventes son padres de dos niñas que se encuentran en acogimiento residencial, y se quejan del cambio de régimen de visitas que ha programado el centro y de que no se les avisó con tiempo. Se notificó la queja al IMMf solicitando la remisión del informe, en el que se da cuenta de que las menores van a iniciar el proceso de acogimiento familiar, por lo que se requiere una modificación del régimen de visitas que permita una mejor adaptación de las niñas a su nuevo entorno.

A este respecto, esta Oficina quiere hacer notar que estos procesos de Acogimiento Familiar, cuando resulta inviable la incorporación del menor a su familia de origen, son delicados y pueden ser traumáticos, especialmente para las familias, a las que en muchos casos les cuesta aceptar sus limitaciones y reconocer la necesidad del niño de convivir en un entorno familiar estable. Los profesionales han de enfrentarse a la compleja tarea de facilitar a los niños y a las familias estos tránsitos. Para hacerlo en las mejores condiciones, las actuaciones han de estar programadas con el tiempo que se requiera en cada caso, evitar las improvisaciones y atender a las necesidades de los afectados.

En el expediente **1213/05** los vecinos de la finca, de la calle General Ricardos 177, se quejan de que los chicos que residen en el centro ubicado en dicho recinto duermen en una caseta abandonada, llena de ratas y basura e inhalan disolventes. Atendiendo a las quejas que en ese momento se habían producido también por los ancianos internos en las residencias de la tercera edad, que se encuentran ubicadas en el mismo recinto, sobre amenazas, robos y agresiones de los menores internos en la residencia Vista Alegre, se procede a la realización de una visita al centro por parte de dos asesores del Gabinete Técnico, de la que se da cuenta en el siguiente informe.

### Motivo de la visita

En relación a la instrucción del expediente **1213/05** y a propósito de la información aparecida en prensa, sobre las quejas de los ancianos internos en la residencia de la tercera edad, que se encuentra ubicada en el mismo recinto, sobre amenazas, robos y agresiones de los menores internos en la residencia Vista Alegre, se procede a la realización de una visita al centro por parte de dos asesores del Gabinete Técnico. Existen tres expedientes abiertos en esta Institución sobre el centro Vista Alegre. Dos referidos al comportamiento de los menores promovidos por residentes en viviendas aledañas al centro. En uno de ellos, las quejas se refieren al uso que hacen los menores de una caseta situada en el recinto, en malas condiciones, donde al parecer se refugian, inhalan pegamento, etc. Otro de ellos es promovido por un familiar de un menor residente sobre las dificultades que dicho menor presenta.

Se mantiene entrevista con la directora del centro y posteriormente se recorren las instalaciones.

En la entrevista se tratan los siguientes temas:

### En relación a los hechos aparecidos en la prensa

Sobre estos hechos la directora informa que no tienen constancia de denuncias presentadas contra el centro, y la Policía no ha comparecido en él, como ha ocurrido en otras ocasiones en que se han producido actos violentos que pudieran ser atribuidos a los residentes. En cuanto al problema de la caseta, era el cobijo para un perro situado en un centro adyacente, que los residentes han limpiado y decorado según el estilo marroquí. Respecto a la puerta que apareció destrozada, la directora cree pueden haberla roto algunos chicos del centro.

#### Naturaleza del Centro

Se abrió en mayo de 2004 y se complementa con el programa de Paidella. La residencia se abre a las 18:00 horas y se cierra a las 9:00. En el momento del cierre es cuando los chicos acuden a programas educativos concertados. El centro tiene 12 plazas.

#### Ubicación e instalaciones

El centro está compuesto por un edificio de dos plantas y los espacios adyacentes. En la primera planta se encuentran los despachos de educadores, comedor, cocina, salas de estar. En la segunda planta, los dormitorios (12) y cuartos de baño para los residentes, dispuestos en dos pasillos simétricos.

En el exterior de la edificación se hallan los jardines y los espacios para el recreo de los chicos.

### Perfil de los menores internos

Son menores conflictivos, no sometidos a medidas judiciales, que provienen de otras residencias, de edades entre los 14 y 16 años, casi siempre por agresiones y con dificultades graves de convivencia. Su estancia es temporal. Hay flexibilidad en el funcionamiento, en cuanto a los horarios y se trata de adaptar las normas a las peculiaridades de cada chico. No fomentan la vida de grupo, no hay televisión en la sala, por ejemplo, y las intervenciones educativas se procura que tengan sobre todo un carácter muy individualizado. Hay 5 chicos marroquíes y 4 españoles, de los cuales uno está en el hospital debido a un accidente grave ocurrido hace dos meses. También han permanecido en el centro, anteriormente, jóvenes latinoamericanos. De los nueve residentes, cinco tienen trastornos de la conducta y a dos se les imputa la comisión de un robo sobre el que todavía no se ha adoptado ninguna medida cautelar por el Juzgado.

Hay 4 chicos de 14 años, 3 de 15 y 2 de 16. A partir de esta edad, se les destina a programas de vida independiente.

La apreciación que los chicos hacen de la residencia es distinta según la hagan aquéllos que provienen de residencias normales o de centros con más restricciones. Estos últimos valoran la «libertad» que les proporciona el funcionamiento de este centro en cuanto a horarios de entrada.

## Proyecto educativo

El proyecto educativo que se emplea es el que requiere las circunstancias personales de cada chico. La permanencia habitual en el centro es de cinco o seis meses. Hay dos residentes escolarizados en talleres, el resto deben estarlo en I.E.S.. La escolarización es muy problemática por las dificultades que presentan para adaptarse a los institutos y por los escasos recursos y programas que los centros escolares tienen para hacerse cargo de sus problemas. En ocasiones pueden escolarizarlos en aulas de enlace, ACES, aunque también con dificultades, o bien en aulas de compensatoria.

El programa del centro residencia se complementa con el de la asociación Paideia, que atiende a los chicos en el Centro de Día cuando estos están expulsados de los centros escolares o mientras se realizan los trámites de escolarización. Durante el día están en el centro Paideia y por la tarde, a partir de las seis, acuden a la residencia. Los educadores de uno y otro recurso se llaman diariamente para comprobar la llegada de los chicos.

A las 13:30 van comer a restaurantes, con un menú concertado y pagado por los educadores. Se procura que estos restaurantes estén cerca de su centro educativo. Vuelven a sus actividades a las 16:00 y al centro a las 18:00. Si se han comportado bien durante la semana, se les lleva a comer juntos el fin de semana. Durante la semana desayunan y cenan en el centro.

Dada la situación de cada chico, en el centro se encargan de la corrección de diversos problemas, en un trabajo educativo que pretende ser muy individualizado. Se sanciona a los chicos si adoptan conductas reprobables (insultos, consumo de drogas, etc). Como medida correctora, ante el mal comportamiento, se usa sobre todo la reducción de la paga semanal que tiene asignada cada chico y que asciende a seis euros.

Durante su estancia pueden salir a la calle. No se impone hora de regreso cuando salen por la noche. Los fines de semana se llevan a cabo actividades de todo tipo. A la 20:00 horas se abre el centro para que los chicos cenen y se permite salir después.

Tres menores tienen tratamiento farmacológico, en dos casos no aceptan tomar la medicación. Hasta el año pasado mantenían buena colaboración con el Centro de Salud Mental que existe en el mismo recinto. Actualmente la coordinación no es tan fluida. Los chicos generalmente no reconocen los problemas psicológicos y se niegan a acudir a las consultas de salud mental.

Está prevista la apertura de un centro terapéutico donde podrían ser trasladados en breve alguno de los actuales residentes, ya que tendrá un programa más adaptado a sus necesidades.

Cuando abandonan la residencia se les aloja en pisos, si el proyecto educativo desarrollado ha tenido buenos resultados y se aprecia que el chico tiene capacidad de convivir en un entorno más normalizado y autónomo. Si continúa presentando dificultades de convivencia en grupo y ha cumplido ya 16 años se les aloja en pensiones.

#### Personal

Hay 11 educadores trabajando a jornada completa y 4 que trabajan la mitad de ella en tres turnos. Los fines de semana hay dos educadores. El grupo de trabajadores y profesionales es estable. Además cuentan con una cocinera, un oficial de mantenimiento y un vigilante de seguridad.

## Situaciones de conflicto y seguridad

Los incidentes que se han producido han ocurrido generalmente por la tarde, aunque alega la directora que en los más graves no han estado implicados los residentes. Uno de los chicos quemó un contenedor de basura y otro una tubería de una residencia de ancianos.

Se han mantenido reuniones con los responsables de los diferentes centros y recursos que forman parte del recinto, para buscar soluciones a las situaciones conflictivas que se presentan. La seguridad interior la costean las tres residencias de ancianos. En el recinto se ubican recursos dependientes de varias Consejerías de la Comunidad de Madrid y, al parecer, no cuentan con un Gerente o responsable de todas las instalaciones y de las zonas comunes del recinto. Quizás por ello, las zonas comunes presentan muchas deficiencias especialmente en cuanto a limpieza y jardines. El alumbrado también es deficitario en algunas zonas.

Los recursos que integra el recinto están destinados a usuarios de muy distinta tipología ya que lo componen, además de la residencia Vista Alegre, objeto de este informe; un Instituto de Enseñanza Secundaría, tres Residencias de Ancianos, un Centro de Salud Mental, una Residencia de Protección, un Centro de Internamiento para el Cumplimiento de Medidas Judiciales, una Escuela de Música y un Centro de Formación del Profesorado.

Las dimensiones del recinto hacen que su vigilancia sea complicada, así como la vigilancia del acceso al mismo. Existen varias puertas cuyo uso no parece estar suficientemente organizado. La directora del centro Vista alegre se queja de que los chicos residentes tienen que atravesar todo el recinto, ya que no se les permite la entrada por una puerta cercana a las instalaciones de la residencia. Esto complica las posibilidades de control de los educadores sobre la entrada y salida de los chicos. No obstante, en aras a este control, está establecido que el vigilante de seguridad de la residencia avise a los vigilantes de la entrada y viceversa cada vez que un chico sale de la finca.

Según manifiesta la directora, la dotación de vigilantes del recinto general es insuficiente ya que hay dos personas por turno. Debiendo permanecer uno en la cabina de la entrada. Las patrullas por el recinto las realiza un solo vigilante, lo que resulta insuficiente si tienen que intervenir en un incidente. Se ha solicitado un controlador para realizar la supervisión de las personas que transitan por el recinto, con la finalidad de impedir la salida de ancianos con demencia senil. Sería conveniente que dos vigilantes patrullaran constantemente por la zona.

### Conclusiones y propuestas

Es posible que la problemática de los chicos que residen actualmente no se ajuste al perfil para el que ha sido diseñado el centro. Es decir, chicos que rechazan o no se adaptan a las normas de convivencia que rigen los centros residencia, con graves problemas de adaptación escolar y que, partiendo de la intervención educativa básica que pueden admitir y aceptar, se trata de ir incorporándoles a espacios más normalizados en un proceso de motivación hacia el cambio que ha de procurarse en ellos. Los chavales que actualmente residen presentan en un alto porcentaje trastornos de conducta de conducta y problemas emocionales para los que podría no ser adecuado este centro a pesar de que compartan el rechazo a la normativa o conductas de fuga.

Podría decirse que el centro, al menos en el momento de realización de la visita, está cumpliendo más bien la función de descargar a otros centros, con población más normalizada, de los problemas de convivencia graves que generan estos chicos y que afectan a los demás residentes, hasta tanto se les pueda ofrecer una alternativa residencial más específica. No obstante, el esfuerzo que se realiza por los educadores y la dirección por adaptarse a las necesidades de los chicos y atenderlos de forma individualizada y flexible evita que se produzcan más crisis de las que podrían esperarse dada su problemática.

La edad de los menores, de 14 ó 15 años, no parece tampoco apropiada para esta tipología de centro, por el régimen de autonomía, especialmente en cuanto a los horarios de salida y entrada al centro, y solo se entiende en un momento inicial de adaptación, siempre con el objetivo de normalizar su vida cotidiana y conseguir que el chico acuda a la residencia en un horario razonable para su edad.

Es evidente que en el recinto, con esa amalgama de servicios tan dispares, sin un responsable general que coordine y responda de las dependencias comunes, hay riesgo de que se den estos conflictos y deficiencias, por lo que esta Institución propone que se llegue a un acuerdo en este sentido entre las diferentes Consejerías, para el nombramiento de un Gerente o figura responsable similar.

En otro orden de cosas, en el ejercicio a que se refiere el presente informe, el IMMF elaboró el Borrador del Reglamento Marco de los Recursos de Acogimiento Residencial, remitiendo el mismo a esta Institución para su valoración. Este Comisionado acogió con satisfacción la elaboración de este borrador del Reglamento Marco, y procedió a estudiarlo detenidamente, elaborando un informe en el que se efectuaron una serie de recomendaciones y que se puede consultar en el apartado dedicado a Informes Normativos.

### 1800 Menores infractores (19)

El pasado año ha tenido especial relevancia en lo que se refiere a la atención prestada por las distintas Administraciones Públicas a la Responsabilidad Penal del Menor. El principal exponente han sido los trabajos de preparación de la modificación de la Ley de Responsabilidad Penal del Menor, que derivaron finalmente en la aprobación del Proyecto de ley por el Consejo de Ministros, el día 20 de enero del presente año, que más adelante se analiza. Pero además, en lo que se refiere a la Comunidad de Madrid, han sido muy numerosas las iniciativas emprendidas por la Agencia de Reeducación y Reinserción del Menor Infractor para mejorar la eficacia de la aplicación de la ley en la ejecución de medidas judiciales.

Según datos facilitados por la Agencia, el total de centros al finalizar el 2005 era de 17, de los cuales 8 son de carácter cerrado, 8 semiabierto, 1 abierto y 1 terapéutico por consumo de drogas.

El pasado año, el total de plazas de internamiento cerrado era de 242, semiabierto 145, abierto 12 y terapéutico por consumo de drogas 10. Al finalizar el año no existían ya medidas de internamiento pendientes de cumplir, sin embargo, 6 menores habían sido derivados a otras Comunidades Autónomas para su cumplimiento. Esto significa que, aunque el esfuerzo en el aumento de plazas parece ir por buen camino para satisfacer las necesidades de ejecución de estas medidas, todavía sigue siendo necesario su incremento. Si bien se argumenta que los menores derivados a otras Comunidades Autónomas fueron menores extranjeros no acompañados, que presu-

miblemente no tendrían un especial arraigo social en nuestra Comunidad, esta Institución ya se ha pronunciado en el sentido de que, legalmente, los traslados deben responder al interés superior del menor y no a la falta de recursos de una determinada Comunidad.

Por otra parte, sigue sin darse respuesta a las medidas de internamiento terapéutico por motivo de salud mental, de manera que un menor tuvo que ser derivado a un centro socio sanitario de la provincia de Málaga.

Sin dejar de reconocer el esfuerzo en la creación de recursos, al respecto de los centros hemos de llamar la atención sobre el hecho de que, de los 17 existentes en la actualidad, 13 son concertados, frente a tan sólo 4 centros propios de la Comunidad. Esto significa que de un total de 409 plazas, 320 están gestionadas por entidades privadas y sólo 66 por recursos propios de la Administración Pública. Es cierto que esta posibilidad está prevista en la Ley Orgánica de Responsabilidad Penal del Menor, que en su artículo 45.3 permite a las Comunidades Autónomas establecer los convenios o acuerdos de colaboración necesarios con otras entidades, bien sean públicas o bien privadas sin ánimo de lucro, para la ejecución de las medidas de su competencia, bajo su directa supervisión y sin que ello suponga en ningún caso la cesión de la titularidad y responsabilidad derivada de dicha ejecución.

A juicio de esta Institución, esta posibilidad podría *salvar* un momento puntual de necesidad de plazas, evitando la rigidez de la contratación administrativa. Sin embargo, la especial naturaleza de la función a desarrollar, sancionadora, coercitiva y por ende, limitativa de derechos fundamentales, requeriría, si no la exclusividad, al menos la predominancia del carácter público de los centros, o como mínimo, que los mecanismos de control y supervisión de la Administración fueran más intensos, de manera que, al margen del Servicio de Inspección de la propia Agencia de Reeducación, se mantuviera en todos los centros un sistema de gestión mixta en el que la Dirección estuviera encomendada a un Técnico de la Administración Pública. Sin duda este sistema beneficiaría la estabilidad del personal, la adecuada selección y formación y la garantía de un proyecto a largo plazo.

Tampoco parece lo idóneo que el incremento de plazas suponga una tendencia a los macrocentros, como en el caso de El Pinar, con 60 plazas, o Los Olivos, con 50.

En lo que se refiere al perfil de los menores internos, es interesante destacar que en cuanto al motivo del ingreso, ha aumentado respecto al año 2004 el porcentaje de menores que ingresan por delitos muy graves. Por ejemplo, el ingreso por homicidio representó en el año 2004 tan sólo un 0.49%, frente a un 2.55% en el año 2005. El ingreso por maltrato y/o violencia doméstica supuso un 2.66% en el año 2004, frente a un 5.73% en el 2005. Lo mismo ocurre con los abusos y agresiones sexuales, que fueron motivo de ingreso en el año 2004 en un 1.99% de los casos, frente a un 3.82% en el 2005.

Esto se corresponde con el criterio de la Fiscalía de Madrid, según el cual, si bien el número de delitos cometidos por menores ha descendido, sin embargo, ha aumentado su gravedad.

El aumento de casos de maltrato y violencia doméstica ha llevado a la Agencia a plantearse la creación de un centro especializado en menores maltratadores, iniciativa que esta Institución aplaude y de la que hará el correspondiente seguimiento.

En cuanto a la edad, un 61% de los internos tienen entre 16 y 17 años, frente al 28% de 14 y 15 y un 11% de 18 o más.

Con relación a las nacionalidades de origen, de los datos aportados por la Agencia también se destaca otro fenómeno en el 2005 y es que se ha producido un descenso de la población interna procedente de Marruecos respecto del año anterior, de poco más del 32% al 25% y sin embargo, un importante aumento de los internos procedentes de Latinoamérica, que pasan de casi un 14% al 24%. Con todo, la población interna mayoritaria es de procedencia española en un 39%.

Al final del 2005 están en marcha varios proyectos de los que este Comisionado realizará el correspondiente seguimiento, entre ellos: la digitalización de las bases de datos de la Agencia, fundamental como primer paso para dar respuesta a una reiterada petición de esta Institución sobre la necesidad de un sistema informático eficiente que permita contrastar datos entre Agencia y Fiscalía y facilite una evaluación realista de la aplicación de la ley; o la firma de nuevos convenios, además de los elaborados durante el 2005, con la Consejería de Educación, de Cultura y Deportes, Servicio Regional de Empleo, e Instituto Madrileño de Administración Pública.

Con relación a los datos aportados por la Fiscalía de Menores, es interesante destacar algunas conclusiones:

- En el año 2005 han aumentado las causas incoadas por delitos de lesiones un 20,70%.
- En el marco de los delitos de homicidio, se ha registrado un notable descenso del número de causas en un 27,3%. Esto debe matizarse sin embargo, porque aunque disminuya el número de causas, según la Fiscalía la cifra de menores implicados en ellas se incrementan incesantemente, principalmente por el fenómeno de las bandas.
- Se incrementan los delitos contra la libertad sexual en un 67%.
- En los delitos contra el patrimonio, se detecta un decrecimiento del 1,40%.
- Aumentan los delitos contra la salud pública en un 19,5%.
- En resumen, puede afirmarse que se detecta un leve ascenso general del número de causas por delito del 12,9% y un descenso de las causas por falta del 10,3%.
- El cómputo global de ilícitos penales fue de 10.810 (delitos y faltas), lo que supone un ligero incremento del 7% frente al año anterior (10.098).

# • Proyecto de modificación de la Ley Orgánica de Responsabilidad Penal

Aprovechando la modificación del Código Penal a través de la Ley Orgánica 15/2003, de 25 de noviembre, por la que se incorporó una última reforma a la Ley Orgánica de Responsabilidad Penal del Menor, dirigida a introducir la acusación particular en el proceso, se dejaron ya apuntadas futuras reformas de la Ley Orgánica 5/2000, como la sanción más firme y eficaz de los hechos delictivos que revistan especial gravedad, tales como los previstos en los artículos 138, 139, 179 y 180 del Código Penal; bien prolongando el tiempo de internamiento, bien fijando su cumplimiento en centros en los que se refuercen las medidas de seguridad impuestas o, incluso, posibilitando su cumplimiento, a partir de la mayoría de edad, en centros penitenciarios ordinarios.

Estas reformas fueron anunciadas a mediados del pasado año en los medios de comunicación, apuntando ya un mayor acento en la respuesta vindicativa y retributiva, en detrimento de las reco-

mendaciones establecidas en la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño o en las Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de Justicia a menores.

Esto llevó al Defensor del Menor a firmar un manifiesto público, junto con el Comité Español de UNICEF, la Plataforma de Organizaciones de Infancia y el Presidente de la Comisión de Seguimiento de la Ley de Responsabilidad Penal en el Consejo General del Poder Judicial y Vocal del mismo, en el que sustancialmente se expresaba:

- 1.º La necesidad de llevar a cabo una evaluación de la ley antes de efectuar nuevas reformas legales.
- 2.º La necesidad de que, además de la preocupación por respuestas penales, se desarrollen políticas sociales preventivas que potencien la educación, los valores sociales y faciliten la atención psicológica y psiquiátrica infanto-juvenil a los menores que lo requieran.
- 3.º La necesidad de desarrollar políticas de integración de menores extranjeros.
- 4.º La importancia de que las reformas de la ley penal potencien aspectos educativos y de integración, sin introducir elementos propios del Derecho Penal de adultos.
- 5.º La necesidad de que se destinen los recursos precisos para la aplicación eficaz de la ley.
- 6.º La importancia de realizar campañas divulgativas sobre la verdadera naturaleza de la ley.
- 7.º Por último, la importancia de destacar el grave paso atrás que significaría no respetar la distinta imputabilidad de los menores respecto de los adultos y dar como respuesta también la cárcel.

Tras los trabajos preparatorios llevados a cabo en el 2005, finalmente el proyecto de ley fue aprobado en el Consejo de Ministros el 20 de enero de 2006.

Entre las novedades recogidas en el mismo, merecen ser destacadas las siguientes:

- Cesa definitivamente la aplicación de la ley penal juvenil al tramo 18-21 años. Esta posibilidad estaba suspendida hasta el día 1 de enero de 2007, tal como lo estableció la Ley Orgánica 9/2002, de 10 de diciembre, sobre sustracción de menores. A esta Institución le parecía prudente el plazo de suspensión para atender primordialmente a la consolidación práctica de la Ley, dotándola primero de métodos y recursos eficaces en las edades en las que ahora viene aplicándose. Sin embargo, en el proyecto carece de justificación suficiente su exclusión definitiva a este tramo de edad.
- Otorga una mayor protección a la víctima, lo que sólo puede ser valorado positivamente por este Comisionado. De un lado, introduce una nueva medida judicial, la prohibición de aproximarse o comunicarse con la víctima o con aquellos de sus familiares u otras personas que determine el juez. Esta medida significará una especial atención sobre todo, a los casos de acoso escolar o incluso de maltrato en el ámbito familiar. Además introduce algunas medidas procesales de protección del menor víctima, como evitar la confrontación visual con el agresor, en los casos de delitos contra la libertad e indemnidad sexual. En este punto, hubiera sido deseable extender esta protección al menor víctima también de otros delitos graves.
- Reduce la edad límite para permanecer en centros cerrados de reforma de 23 años a 21, si bien con excepciones. Igual que antes se ha mencionado, no se justifica con rigor esta modificación en la exposición de motivos del Proyecto.

- Permite al Juez acordar que el menor que alcance los 18 años pueda terminar de cumplir la medida en un centro penitenciario ordinario, cuando su conducta no responda a los objetivos previstos en la sentencia. Esta Institución discrepa de esta medida por cuanto supone la interrupción del proyecto educativo y de inserción social y laboral iniciado por el menor en el centro de reforma, perdiendo así todo su sentido la inversión y el esfuerzo profesional desarrollado previamente. Por no hablar de la posibilidad de que esta medida pueda implicar una vulneración de principios esenciales del derecho, como el de seguridad jurídica o el de irretroactividad de las disposiciones restrictivas de derechos.
- Prevé nuevos supuestos de internamiento cerrado, por ejemplo, por hechos cometidos en grupo o cuando el menor actúa al servicio de una banda, organización o asociación que se dedica a la realización de tales actividades. Sin desconocer que esta medida podría implicar efectos gravosos para los menores de edad, incluso más que para los adultos, para quienes la actuación en grupo por sí misma no produce agravación de la pena, lo cierto es que, posibilitar la aplicación de la medida de internamiento en estos casos podría implicar un beneficio al interés superior del menor y una forma de protección impuesta, consistente en apartarle del entorno que le incita al delito, que voluntariamente el menor nunca aceptaría. Como se verá al hablar de bandas juveniles, los expertos reconocen que la mayoría de los menores integrantes quieren salir de ellas, pero ninguno lo reconoce abiertamente y mucho menos lo denuncia al objeto de buscar apoyo para poder hacerlo.

Este es un caso similar al del tráfico de drogas con cantidades de notoria importancia, sobre el que, sin embargo, no se pronuncia el proyecto de modificación. De acuerdo con la ley orgánica 5/2000 ningún menor puede ser sometido a una medida de internamiento en un centro de régimen cerrado por tráfico de drogas, sea cual sea la droga y la cantidad de esta con la que haya sido detenido. Los jueces pueden imponer entonces la medida de internamiento en régimen semiabierto lo que supone, según la exposición de motivos de la Ley, que, desde el principio, los objetivos sustanciales se realizan en contacto con personas e instituciones de la comunidad, teniendo el menor su residencia en el centro, sujeto al programa y régimen interno del mismo, pero realizando fuera de aquél las actividades formativas, educativas, laborales y de ocio.

Esto se traduce en que ciertos menores que por su situación personal podrían precisar inicialmente de un contexto educativo altamente estructurado y privativo de libertad, que haga posible la adquisición de recursos de competencia social que les permitan un comportamiento responsable, puedan salir de los centros a los pocos días de su ingreso, y no se reincorporen una vez finalizada la actividad.

Esta situación favorece la comisión de nuevos hechos delictivos (bien para obtener recursos económicos con los que sufragar la adicción, bien como consecuencia de estados de intoxicación), o la recaída en el consumo de drogas, con los riesgos derivados de esta circunstancia. Así pueden entrar en una espiral de reincidencia, donde los comportamientos se repiten al no encontrar una respuesta inmediata a sus conductas (la nueva responsabilidad volverá a suponer como máximo un internamiento en régimen semiabierto).

De hecho, algunos traficantes amparados en esta regulación reclutan a menores para el transporte de sustancias tóxicas y estupefacientes. Por ello, hubiera sido deseable que la reforma permitiera el internamiento cerrado cuando las circunstancias que concurran en el menor así lo aconsejen, en su propio interés, para evitar cualquier riesgo a su vida o su integridad física, adoptando, claro está, las suficientes garantías, incluido el aval técnico sanitario.

- Prolonga en la mayoría de los casos la duración de la medida de internamiento. En repetidas ocasiones esta Institución se ha pronunciado en contra de endurecer las medidas previstas en la Ley Orgánica 5/2000 puesto que tal endurecimiento se aleja de lo previsto en las recomendaciones de la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, de las Directrices de RIAD, o de las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de Justicia a menores y no da respuesta al principio del interés superior del menor que debe informar la legislación positiva y la actuación de la Administración Pública. Se echa de menos en el proyecto de modificación, alguna justificación que demuestre con rigor que la mayor severidad de las medidas garantiza de mejor forma el principio de reinserción social de los menores infractores, reduce los índices de delincuencia o reincidencia, o simplemente, que el aumento propuesto de las medidas implica mayor proporcionalidad y por eso han de ser esos plazos y no otros. Por otra parte, la propia exposición de motivos reconoce que los delitos más graves no han aumentado significativamente, sin embargo el proyecto se centra en la respuesta más dura a dichos delitos, en lugar de primar otras medidas que den respuesta inmediata a lo que son los delitos y faltas cotidianas que cometen los menores de edad y donde, efectivamente, puede estar la clave de esa sensación de impunidad presente en la sociedad.
- Prolonga la duración de las medidas cautelares de 3 a 6 meses, prorrogables por otros 3 meses. También esta Institución ha tenido ya ocasión de pronunciarse en el sentido de que prolongar las medidas cautelares podría hacer perder la finalidad terapéutica y educativa de la ley, ya que es necesaria inmediatez entre la sanción a aplicar y los hechos cometidos. Lo que haría falta es que, durante esos seis meses de cumplimiento de las medidas cautelares pudiera tramitarse el procedimiento, se investiguen y juzguen los asuntos. Para ello sería imprescindible dotar de medios a los Equipos Técnicos, al objeto de que emitieran sus informes en el plazo previsto, a las Fiscalías a los Juzgados, al GRUME y EMUME. Mientras tanto, existen alternativas como la libertad vigilada cautelar que podrá mantenerse hasta la audiencia o durante la sustanciación de los recursos. Si el retraso es debido a la apelación, habrá que plantearse la creación de la segunda instancia especializada como se reclama desde todos los ámbitos.

En todo caso, habrá que esperar al debate parlamentario del proyecto para conocer la modificación definitiva de la ley.

Lamentablemente, la reforma no ha abordado la preocupante situación de los menores de 14 años<sup>13</sup> que cometen delitos y quedan en la impunidad por inaplicación de medidas de protección a las que remite la ley. Tratándose de una norma de carácter predominantemente educativo y siem-

<sup>&</sup>lt;sup>13</sup> Según datos de la Fiscalía de menores, el número de Diligencias Preliminares registradas durante el 2005, referentes a menores de 14 años y que consecuentemente se han archivado por aplicación del artículo 3 de la LORRPM, ha sido de **1.142 causas**.

Según datos del Instituto Madrileño del Menor y la Familia, el número de menores de 14 años infractores, derivados por la Fiscalía a ese organismo autónomo ha sido de **616** (no se especifica el dato de cuántos de ellos han sido objeto finalmente de una medida de protección por detectarse situación de desamparo).

pre que se garantizase un trato diferenciado para estos menores, habría sido deseable que se incluyera en la reforma la obligatoriedad de aplicarles medidas educativas para que estas infracciones no queden, como decimos, en la impunidad y provoquen el inicio en una escalada delictiva. Dado que se ha perdido esta oportunidad, es imprescindible que las administraciones, autonómica y locales, aborden con seriedad y de forma obligatoria la elaboración de programas específicos, previendo, si es necesario, la creación de Equipos que se dediquen a valorar estos casos y hacer un seguimiento real a través de los Servicios Sociales.

## • Comisión Técnica de Asesoramiento

En la Comunidad de Madrid también se produjeron avances normativos en la materia durante el año 2005, como la aprobación del Decreto 62/2005, de 7 de julio por el que se establece la estructura orgánica de la Agencia de la Comunidad de Madrid para la Reeducación y Reinserción del Menor infractor y, muy especialmente, la aprobación del Decreto 48/2005, de 2 de junio, por el que se regulan las funciones, composición y funcionamiento de la Comisión Técnica de Asesoramiento de la Agencia.

Tal como se definía en la Ley de creación de la Agencia, la Comisión Técnica se configura, no sólo como un órgano de asesoramiento puntual y específico, sino también de desarrollo de políticas de reinserción social de los menores infractores y de garantía de su asistencia escolar, formativa y de ocio.

Entre los integrantes de la Comisión, que el Decreto amplía a Presidente, Secretario y 10 Vocales, en lugar de los 4 previstos en la ley, para esta Institución ha sido de especial relevancia la designación de un representante de la Oficina del Defensor del Menor, que ha participado activamente desde el comienzo de su andadura.

Desde el Decreto de creación, se han celebrado tres reuniones, en julio, octubre y diciembre. En ellas, esta Institución ha tenido oportunidad de poner de manifiesto las cuestiones que considera deben ser mejoradas en la aplicación de la ley y los estudios que deben abordarse para lograr su máxima eficacia en la reinserción del infractor. Sin perjuicio de toda la labor desarrollada por la Comisión y detallada en su propio informe correspondiente al 2005, se destacan a continuación las propuestas de trabajo presentadas en octubre del pasado año por esta Institución:

- Necesidad de un implantar un sistema informático eficiente que permita contrastar y coordinar las informaciones entre la Agencia y la Fiscalía y, sobre todo, hacer un análisis realista de la aplicación de la ley y una evaluación posterior de su eficacia.
- Deben determinarse cuanto antes unos parámetros de evaluación que sirvan para estudiar la eficacia reeducativa de la ley, hasta la fecha y de cara al futuro: inserción laboral, menores que tras cumplir una medida y llegar al límite máximo de cumplimiento en centros de reforma (23 años), pasen luego a instituciones penitenciarias, etc.
- En íntima conexión con lo anterior y con objeto de evaluar la eficacia de la ley, deben establecerse los mecanismos para recabar información periódica sobre el índice de *reincidencia* de los menores infractores y sobre los *quebrantamientos* de medida.
- Anteproyecto de modificación de la Ley de Responsabilidad Penal: pronunciamiento de la Comisión.

- Auditoría sobre los recursos de aplicación de la ley y previsiones: ¿existen medidas de internamiento pendientes de cumplir?
- **Personal**: análisis de la **formación** interna de educadores en el último año, centro por centro, públicos y concertados. Análisis de la movilidad del personal.
- Formación: necesidad de reconocimiento oficial de la formación prelaboral que se imparte en los centros.
- Análisis sobre los menores que rechazan el tratamiento terapéutico.
- Análisis de los programas de prevención del conflicto social a través de los Servicios Sociales Municipales: Evaluación de la implicación de los servicios sociales municipales en la prevención/seguimiento joven infractor que deja de cumplir la medida/menores de 14 que cometen una infracción, aunque sea leve.
- Análisis de cuestiones que el reglamento no deja zanjadas y sobre las que se debe uniformar criterios: número máximo de plazas por Centro, o, en todo caso, por módulo, y otras cuestiones que generan dudas a los profesionales, como las relaciones íntimas en el centro.

# Participación de esta Institución en el Grupo de Trabajo creado en la Delegación del Gobierno para abordar el Delito del Menor (438/05)

En una de las reuniones del Consejo Regional de Seguridad de Madrid, celebrado a principios del 2005, en la que estuvo representado el Defensor del Menor, se planteó la diversa problemática de los menores en el ámbito general de la seguridad como un asunto que requiere de una especial atención.

Por ello, el Delegado del Gobierno se dirigió a esta Institución comunicando el propósito de crear un grupo de trabajo de composición plural que desarrolle un análisis de la situación actual y genere una serie de propuestas de solución susceptibles de ser trasladadas a las diferentes Administraciones, según sus competencias, e invitando a participar a este Comisionado, además de la Consejería de Familia y Asuntos Sociales, la Federación Madrileña de Municipios, el Ayuntamiento de Madrid, el Juez Decano, la Fiscalía de Menores, la Asociación de Padres y Madres de Alumnos, el Grupo de Menores del Cuerpo Nacional de Policía y de la Guardia Civil y, a sugerencia de esta Institución, la Agencia de Reeducación y Reinserción del Menor Infractor.

A continuación se recoge el documento aportado por esta Institución a la reunión del grupo de trabajo:

«Desde todos los ámbitos sociales se pide seguridad ciudadana, en la convicción de que su objetivo principal es proteger la libertad y los derechos fundamentales de la persona. Los delitos cometidos por menores y de manera especial algunos que todos recordamos, difícilmente imaginables para la mente más cruel, como la muerte de Sandra Palo, nos hace plantearnos qué está pasando con el delito del menor, planteamiento que debemos formularnos desde la razón, desde la moderación, desde el consenso y tratando de superar la emoción de los hechos ocurridos.

Creemos que debemos abordar entre todos, -sabiendo que todos tenemos responsabilidad en ello-, la visión integral del delito del menor, partiendo de la verdad evidente de que, si queremos

una seguridad ciudadana estable, la mejor manera es evitar que se cometan delitos y tratar de recuperar a aquellos delincuentes que, a pesar de las medidas preventivas, los cometan, especialmente si son menores, a los que les queda toda la vida por delante. También es indiscutible que no podemos encerrar para siempre en centros penitenciarios a todos los que delinquen y que el artículo 25 de nuestra Constitución atribuye a la pena, no sólo una finalidad de castigo disuasorio y resarcimiento a la víctima, sino también la función de recuperación del delincuente para la sociedad.

En la mayoría de las ocasiones, cuando aumentan los delitos, todos nos volvemos hacia las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, visión injusta, porque la realidad es que ellos cumplen con su misión, que es detener a los delincuentes. Pocas veces pensamos en que, como en el caso de Sandra Palo, quienes la mataron habían sido detenidos en centenares de ocasiones. Estos jóvenes no nacieron delincuentes y a lo largo de su vida, dieron suficientes pruebas del agravamiento de su conducta, como evidenciaban sus detenciones; por tanto, lo más razonable es pensar ¿en qué hemos fallado todos para que, al final, pudieran cometer un delito tan brutal?

Según nuestra percepción, el delito del menor aumenta en gravedad<sup>14</sup>, pero también aumenta en reincidencia<sup>15</sup>, por lo que nuevamente constatamos nuestro fracaso reinsertador. Es necesario ir en primer lugar a las medidas preventivas, en la seguridad de que, para abordar un objetivo, el primer paso es hacer un buen diagnostico de por qué se produce. No existe una única causa del comportamiento infractor, sino que se trata de la interacción de varios factores, tanto biológicos, como familiares y sociales, la que provoca el mismo y solo exponemos algunos en la seguridad de que entre todos los completaremos: existen causas biológicas, (orgánicas, de tipo congénito, o bien psicopatológicas); causas surgidas en el ámbito familiar, entre las que pueden citarse desde la sobreprotección, hasta la falta de afecto; desde la carencia de autoridad al autoritarismo; la falta de diálogo, la permanente tensión por falta de recursos económicos o por otros motivos, la desestructuración, la separación conflictiva de los padres, o los malos tratos físicos o psicológicos.

Existen otras causas de origen educativo como la carencia estimular, la no-implicación de los padres en la educación escolar, el absentismo y el fracaso escolar, la competitividad, la falta de educación en el ocio, en el equilibrio y el autodominio, en la asunción de responsabilidades, en la solidaridad y en los valores de respeto a las normas. También hay otras causas sociales, como el paro, la droga, las bandas de delincuentes, la distancia entre los objetivos de consumo y la imposibilidad económica de satisfacerlos, que hoy es cada vez mayor por el aumento de la oferta consumista dirigida a niños de más corta edad, la violencia que se percibe permanentemente y que es percibida

<sup>&</sup>lt;sup>14</sup> El total de delitos cometidos por jóvenes sujetos a la Ley de Responsabilidad Penal en el año 2004 en la Comunidad de Madrid fue de 7.553.Se ha producido un ligero descenso de la delincuencia juvenil respecto del año 2003 (3%), sin embargo ha aumentado la gravedad de los delitos (Las lesiones crecieron un 17.7%, los homicidios aumentaron de 19 a 22; los delitos contra la libertad sexual suben un 10.5%) Siguiendo con la tipología de los delitos, algunas informaciones en los medios de comunicación apuntan a un crecimiento del fenómeno de las bandas juveniles (Latin Kings, Netas, etc), que según el Fiscal Jefe de Madrid generan peleas multitudinarias con uso de armas blancas y cuya incidencia y extensión debemos cuantificar.

<sup>&</sup>lt;sup>15</sup> En cuanto a la información sobre el índice de reincidencia de los menores infractores, la Agencia de Reeducación tan sólo cuenta con el dato derivado de Libertad Vigilada, que desglosa del siguiente modo:

<sup>Libertad Vigilada Cautelar: 10%
Libertad Vigilada Firme: 12%
Libertad Vigilada tras el internamiento: 21%</sup> 

como forma válida de resolver cuestiones personales, el crecimiento de los trastornos de conducta, la falta de referentes y alternativas... <sup>16</sup>.

En el diseño de programas de prevención tendrá un papel prioritario el Sistema Público de Servicios Sociales principalmente a través del trabajo de educadores de calle y educadores de familia que localicen y se desplacen al lugar donde se está produciendo el riesgo; no podemos prescindir de los profesionales que analicen lo que pasa en la calle y sentarlos detrás de mesas de ocho a tres, como estamos haciendo, cuando la problemática social aparece en cualquier momento y no se somete a horarios.

Son necesarios también de otros servicios y prestaciones, especialmente de apoyo a la familia, que eviten la desestructuración y posibiliten la asunción, por parte de la familia, de las responsabilidades que le competen.

Habrá que empezar por un análisis de la situación, diseñando un mapa de puntos de riesgo social, diseñando planes de actuación concretos y específicos para cada una de las administraciones implicadas, a llevar a cabo a través de protocolos de actuación municipales, autonómicos y quizás en algunos casos nacionales, en la certeza de que el destino de recursos a lo social no es un gasto, sino la mejor inversión a medio y a largo plazo que nos evitará otras mucho más costosas, a la par que el hecho frustrante para una sociedad moderna, de perder a muchos de sus ciudadanos y generar dolor en las familias del delincuente y de las víctimas.

Con respecto a aquellos delincuentes que, a pesar de las medidas preventivas cometan delitos, tenemos que tener conciencia de que la Ley Orgánica 5/2000, de Responsabilidad Penal del Menor, es una Ley que viene a dar respuesta constitucional al artículo 25, homologable al resto de las europeas, que trata de recuperar al menor, pero que está siendo el ejemplo más inconcebible de desidia general, que ha provocado su desamparo, su aplicación en precario y el descontento total de la sociedad. No tenemos fiscales y equipos técnicos de libertad vigilada suficientes y especializados<sup>17</sup>; tampoco equipos especializados suficientes en menores en las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad; no tenemos centros de dimensiones y compartimentaciones requeridas<sup>18</sup>, ni residencias para menores con trastornos de conducta o consumo de drogas<sup>19</sup>. En cuanto al personal educativo,

<sup>&</sup>lt;sup>16</sup> Según información de los Agentes Tutores, los casos de absentismo escolar detectados durante el año 2004 fueron 434, frente a los 391 del año 2003. Las intervenciones policiales relacionadas con drogas fueron 162 en el año 2003, frente a 266 en el 2004. En el año 2004 fueron detenidos 30 adultos ejerciendo la mendicidad con menores, y 197 menores ejerciéndola sin compañía de adultos.

<sup>&</sup>lt;sup>17</sup> Recientes declaraciones del Fiscal Jefe del Tribunal Superior de Justicia de Madrid destacaban la carencia de medios personales en la Fiscalía señalando que si hoy hay 200 Fiscales, serían necesarios 55 más. Asimismo mencionaba la necesidad de utilizar medios técnicos alternativos en los procesos como la videoconferencia y coordinar señalamientos entre jueces y fiscales.

<sup>&</sup>lt;sup>18</sup> Si bien debe reconocerse el esfuerzo de la Comunidad de Madrid dado que, frente a los 8 centros operativos en el 2003, a comienzos de 2005 se ha pasado a los siguientes: 7 en régimen cerrado; 7 en semiabierto (uno de ellos abierto ya por la Agencia); 1 en abierto; 1 terapéutico por consumo de drogas. A pesar de ello, según información remitida por Fiscalía en febrero del corriente, a fecha 27 de octubre de 2004, existían pendientes de ejecución efectiva las siguientes medidas:

Internamientos cerrados: 71
 Internamientos semiabiertos: 200
 Permanencia de fines de semana: 210

<sup>&</sup>lt;sup>19</sup> El Gerente del IMMF aclaró recientemente que **se está trabajando** en la **creación de recursos específicos para menores con problemas de disciplina grave y con trastornos de salud mental**, bien conductuales, como emocionales. Asimismo, añade que se tiene previsto ofertar a contrato de gestión, durante el año 2005 y siguientes, un número de

es necesario definir correctamente la cualificación profesional y adecuarla a la importancia de las tareas a desempeñar, ajustando los procesos selectivos y exigiendo formación<sup>20</sup>.

Los Ayuntamientos en líneas generales no están prestando la suficiente colaboración institucional concediendo las licencias para la apertura de nuevos centros y contribuyendo a rebajar la presión vecinal; no prestan tampoco con la suficiente eficacia la labor social de control y seguimiento de la realidad social que les corresponde, no analizan y corrigen los factores de riesgo social en la familia y el entorno que puedan propiciar el delito del menor, para impedir que, una vez recuperado, vuelva a caer en las mismas circunstancias que propiciaron su delito.

No se da la adecuada coordinación entre las Administraciones Públicas implicadas en el bienestar de los menores. A veces se muestran datos tan diferentes entre ellas y hasta entre departamentos de una misma Administración, que hacen dudar de que estamos hablando de los mismos temas y que ponen en evidencia la necesidad de crear el Observatorio regional del menor y en el seno del mismo, una sección específica sobre el delito del menor que pueda facilitar datos homogéneos, junto con los de otras Comunidades, al Observatorio nacional, para hacer ese análisis de la realidad del 20 % de nuestra población que son nuestras niñas y niños ...., y tantas otras circunstancias que el riguroso diagnóstico de cada uno de los hoy convocados podrá hacer, para partir todos juntos del más realista conocimiento de la situación<sup>21</sup>. En este aspecto de colaboración institucional será también fundamental el desarrollo de los Consejos de Atención a la Infancia y Adolescencia, contemplados en la Ley Autonómica 18/1999, de los que hasta la fecha, tan sólo se han constituido dos Consejo Locales (Fuenlabrada y Tres Cantos), además del Regional y el de Madrid.

Es necesario también potenciar al lamentablemente casi desaparecido Grume –y también al Emume–, impulsando su labor de policía judicial con análisis de las causas de los delitos de los menores. Debe también destacarse la positiva labor de los Agentes Tutores y la importancia de extenderlos a otras ciudades, en coordinación con el Grume y el Emume.

Otro tema que no podemos dejar de pasar es qué está ocurriendo con aquellos menores de 14 años, inimputables por acuerdo unánime de todas las fuerzas políticas<sup>22</sup>. Aunque esta afirmación sea una de las más polémicas que, desde nuestra prudente Institución, podríamos hacer, qui-

plazas suficientes que cubrirá las necesidades de los problemas de conducta que tienen los menores de protección que residen en acogimiento residencial en los centros actualmente.

<sup>&</sup>lt;sup>20</sup> En una reciente comparecencia de la Gerente de la Agencia de Reeducación ante la Asamblea de Madrid, se ha hecho constar la intención de crear una **bolsa de trabajo específica** de trabajadores propios del sistema de reforma. Además, según información facilitada por el Instituto Madrileño del Menor y la Familia, está a punto de aprobarse el cambio en el nivel de los educadores de los centros, de manera que **empezará a exigirse una titulación media.** Sería deseable además que en los procesos de selección se exigiera un periodo de prácticas y asimismo que la formación fuera obligatoria.

<sup>&</sup>lt;sup>21</sup> En el caso de Madrid se ha puesto de manifiesto la falta de concordancia entre los datos proporcionados Vg por la Fiscalía y la Agencia de Reeducación, lo que pone de relieve la inexistencia de un **sistema informático** eficiente que permita contrastar y coordinar las informaciones entre instituciones y, sobre todo, hacer un análisis realista de la aplicación de la ley y una evaluación posterior de su eficacia.

<sup>&</sup>lt;sup>22</sup> Un dato preocupante es el que se refiere al número de menores de 14 años que han cometido una infracción y han sido derivados al Instituto Madrileño del Menor y la Familia durante el año 2004 al objeto de que se adopten medidas de protección, que alcanza la cifra nada despreciable de **913**. Recientemente hemos pedido al IMMF que nos remita una relación de los casos con las actuaciones seguidas en ellos, sugiriendo una posición más activa de seguimiento y evaluación en este tema.

zás deberíamos reconsiderar, desde el consenso, que se aplique alguna medida educativa en el tramo de doce a catorce años, al menos para los delitos más graves, dada la escasa eficacia de las medidas de protección a las que remite la ley, teniendo en cuenta que estamos hablando de una ley de reeducación y en la certeza de que si se aplicara adecuadamente, con los recursos suficientes, sería una medida muy positiva, tanto, que incluso cabría hablar de extender su filosofía reeducadora a la población delincuente adulta. También debe reconsiderarse el tratamiento de aquellos menores entre 14 y 18 años que son derivados desde la Fiscalía al sistema de protección, no sólo cuando el delito es menos grave, sino cabe pensar que también a causa de la acumulación de asuntos y la carencia de recursos para atenderlos adecuadamente. Algún día habrá que redefinir las funciones y ámbito competencial de los Fiscales y pasar de los 1800 existentes en todo el ámbito nacional, en un aumento progresivo que no dañe la calidad de los procesos selectivos, hasta el doble, que serían los realmente necesarios.

De nuevo el análisis de las causas de los delitos, y la intervención con la familia, contribuiría a evitar que se vuelva a producir el delito, adoptando, si fuera necesario, medidas como el acogimiento en su familia extensa, en familias externas o incluso, excepcionalmente, la institucionalización para modificar las pautas de comportamiento del menor.

Esas primeras faltas o delitos de escasa gravedad que son los primeros pasos en la escalada delictiva, deben tener una respuesta, al menos, la reprimenda de la Fiscalía que haga ver al implicado que ha dañado a la sociedad y que la sociedad le exige una reparación. Esta reparación, que debe ser educativa como los trabajos en beneficio de la comunidad, (cuidar a personas mayores, barrer calles...), podría parecer que no es disuasoria por leve, pero sí lo será si se corresponde a las primeras y más leves infracciones de los menores y, seguramente, contribuiría a evitar el inicio de una progresión en el delito.

Por lo tanto, más que en la sanción del delito y en la recuperación del delincuente menor, de la que ni siquiera tenemos datos, donde claramente estamos fallando es en la protección del menor, en la prevención de conductas delictivas, en el adecuado tratamiento de las primeras infracciones...

Otro tema de creo debemos abordar, superando, desde la reflexión y la conciencia de legítimas posiciones que entienden que si los centros de protección tuvieran contención se convertirían en centros de reforma, es la situación actual en la que los menores reincidentes que son internados en centros de protección, sólo permanecen en los mismos si coincide su detención con la hora de la comida, abandonando los mismos con total libertad y frustrando así el trabajo educativo de los especialistas. Si cuando dejamos a nuestros hijos en los centros escolares sabemos que no les van a permitir salir hasta que finalice la jornada escolar y volvamos a recogerlos, es decir, si en los centros escolares hay contención, ¿por qué no va a haberla en los centros de protección de menores?<sup>23</sup>.

Para resolver este interrogante, además del análisis, es imprescindible que se elabore un Reglamento de desarrollo de la Ley 1/1996 de Protección del Menor, que modifica el Código Civil y que, al igual que el Reglamento de desarrollo de la Ley 5/2000, establezca una pauta de

<sup>&</sup>lt;sup>23</sup> Recientemente el Gerente del IMMF comunica que están trabajando en **el desarrollo normativo que clarifique procedimientos y límites ante situaciones de conflicto y que contemple medidas contenedoras para intervenir educativamente** en los centros.

actuación en los centros de protección. Hasta tanto se lleve a cabo este desarrollo reglamentario, tan necesario, será preciso que se elaboren protocolos de actuación supervisados por la Fiscalía, que permitan una actuación de contención imprescindible para resocializar a los menores infractores, evitando que terminen en centros de reforma por aumento de la gravedad de sus delitos.

Creo que sería bueno entre todos desmitificar la percepción que, en general, se tiene sobre la Ley de Responsabilidad Penal del Menor, negando que produzca impunidad y negando que sea más benévola que el anterior Código Penal, con el que difícilmente pudiera llegarse a una sanción de ocho o diez años.

Por otra parte, hay que acabar con la consideración de los centros de reforma como más benévolos que las cárceles, cuando la disciplina interna, el horario, la obligación de participar en las actividades del proyecto educativo..., hacen a aquéllos más duros que los centros penitenciarios. Debe revisarse la información de que en ocho años de internamiento más cinco de libertad vigilada no se puede reinsertar a un menor, cuando quienes conocen el comportamiento humano afirman que es tiempo suficiente para recuperar a quienes no tienen formada su personalidad y, si esto no se logra, no es porque el plazo no sea suficiente, sino porque el tratamiento no es el adecuado. Además hay que rechazar unánimemente la propuesta de trasladar al menor que cumple los 18 años a Centros Penitenciarios, porque supondría echar por la borda la inversión realizada, dando un preocupante signo de deshumanización.

Pedimos también una auditoría de gestión y recursos de nuestros dispositivos de protección y reforma de menores, para saber cuántos necesitamos, que son muchos y si el compromiso de todos los Ayuntamientos es homogéneo y proporcional al nivel de riesgo que en cada uno de ellos existe.

Abordemos también el trance del paso de los menores por el procedimiento judicial, en el que, a pesar del esfuerzo de los profesionales que en los mismos trabajan, se puedan mejorar las infraestructuras y los procedimientos con la incorporación, entre otras, de las tecnologías de la información.

Iniciemos igualmente el análisis y estudiemos los resultados de la aplicación que en precario estamos haciendo de la Ley de Responsabilidad Penal del Menor y de su Reglamento, al objeto de dar respuesta al mandato impuesto por la Disposición Adicional Única de este último, según la cual, transcurrido un año de su entrada en vigor, el Gobierno procederá a evaluar los resultados de su aplicación, consultando para ello a las Comunidades Autónomas, al Consejo General del Poder Judicial y al Fiscal General del Estado<sup>24</sup>.

Valoremos también la eficacia de los programas para menores no acompañados y la coordinación entre las Administraciones para la regularización, que les permita incorporarse plenamente a la sociedad. Apoyemos a los centros de protección y reforma desde las Consejerías de

<sup>&</sup>lt;sup>24</sup> En cuanto a la **eficacia reeducativa de la ley** no se cuenta todavía con ningún dato en la Comunidad de Madrid, a pesar de que información reciente procedente de otras Comunidades Autónomas arroja algunas cifras. **Habrá que determinar cuanto antes unos parámetros para evaluar este aspecto y otros que revelen la eficacia de la ley, Un dato sin duda a tener en cuenta, será el relativo a la inserción laboral, como en Andalucía, o por ejemplo el de los menores que, tras cumplir una medida y llegar al límite máximo de cumplimiento en centros de reforma (23 años), pasen luego a instituciones penitenciarias.** 

Sanidad, Educación y Trabajo, para atender adecuadamente a los menores y proporcionarles la formación adecuada que les sirva para introducirse de forma realista en la demanda del mercado laboral.

Nuestro informe no es exhaustivo; es nuestro deseo que los presentes nos constituyamos en grupo estable de análisis; que entre todos, cada uno desde su ámbito de competencia, hagamos un diagnóstico constructivo intentando propiciar mejoras y una eficaz coordinación entre las Administraciones implicadas en favor de ese objetivo común que son nuestros menores, en una actuación que podrá ser modelo a seguir, que de tener el éxito, esperamos logrará contribuir de forma importante a esa sociedad más estable, feliz y segura que todos pretendemos».

# • Sobre la necesaria protección a las víctimas (85/05, 619/05)

La importancia de la protección a la víctima menor de edad en los procesos de reforma, como en cualquier procedimiento judicial, es enorme, no sólo por el coste que representa para aquél añadir a la agresión sufrida en su persona o bienes la angustia de enfrentarse a su agresor, sino además, por las consecuencias que de ello pueden derivarse, que podrían implicar el retraimiento a la hora de denunciar hechos delictivos y la consecuente impunidad de los agresores.

Es interesante destacar la petición de la madre de un menor, citado para declarar como víctima de un intento de robo supuestamente perpetrado por otro menor de edad, ante el Juzgado de Menores nº 3, interesando se adoptaran, si fuera el caso, todas las cautelas que pudieran evitar en lo posible, el encuentro entre presunto agresor y agredido, o sus familiares, también en los momentos de espera, o de entrada y salida del Juzgado, dando a los interesados las instrucciones oportunas con esta finalidad.

La angustia de la madre del menor se fundamentaba en que su hijo estuvo muy afectado tras sufrir la agresión, hasta el punto de que sus padres tenían que ir a recogerle al Instituto. Se daba además la circunstancia de que ambos menores vivían en el mismo barrio y se habían visto en la calle en alguna ocasión.

Esta Institución mantuvo contacto con el Fiscal adscrito al caso, quien informó que solicitaría que la participación del menor víctima fuera lo menos lesiva para él, proponiendo que se adoptaran las medidas necesarias tendentes a evitar cualquier eventual contacto o confrontación visual con el imputado.

Pues bien, según información recibida mas tarde de la interesada, finalmente su hijo no tuvo que declarar, puesto que el imputado reconoció los hechos. Sin embargo, a pesar de que el menor fue citado en el Juzgado con media hora de antelación al objeto de evitar que coincidiera con su agresor, este ya se encontraba allí a su llegada, dado que también le habían trasladado con anticipación. De esta forma, no se impidió que la víctima y su madre tuvieran que pasar por delante del agresor, con la consecuente tensión que ello provocó en el primero.

Sabiendo que lo sucedido era ya irremediable, se dio traslado de los hechos al Juzgado correspondiente para su conocimiento, con el objetivo de poder prevenir en el futuro situaciones como la descrita, propiciando la máxima coordinación entre los diferentes implicados en beneficio de los menores de edad.

# • Sobre la necesidad del consentimiento del interesado para seguir el tratamiento de deshabituación (78/05)

Una de las preocupaciones de esta Institución en materia de responsabilidad penal de los menores, se deriva de la aplicación del artículo 7.1 d) de la Ley de Responsabilidad Penal del menor, que exige el consentimiento del interesado para seguir un tratamiento de deshabituación, de manera que si aquél lo rechaza, el Juez habrá de aplicarle otra medida adecuada a sus circunstancias.

A diferencia del resto de medidas previstas en la Ley y que están dotadas de una naturaleza material sancionadora-educativa, la medida de internamiento terapéutico tiene una naturaleza médico-sanitaria que debe determinar la forma en que se lleve a cabo y prevalece sobre la anterior.

Debe estar presidida por los principios y criterios específicos que se establezcan desde las autoridades sanitarias, y se aplica de forma excepcional, para aquellos casos en que el tratamiento no pueda llevarse a cabo de forma ambulatoria, por las circunstancias concurrentes en el menor o en su entorno.

Esta medida puede imponerse conjuntamente con otras previstas en la Ley. Si se impone de forma autónoma, se hace bajo el presupuesto de que no se dan circunstancias de riesgo que exijan la imposición al menor de un internamiento en régimen cerrado, pues en caso contrario debería aplicarse conjuntamente con tal medida.

A juicio de esta Institución debería analizarse si, en los casos de tratamiento de deshabituación, es beneficioso para el menor dejar a su propia voluntad el cumplimiento de la medida. Es cierto que esta previsión guarda coherencia con lo dispuesto en el Código Civil y con la doctrina que después se ha recogido en la Ley de ámbito estatal 41/2002, de 14 de noviembre, Reguladora de la Autonomía del Paciente y de Derechos y Obligaciones en Materia de Información y Documentación Clínica, según la cual, en términos generales, si el menor posee suficiente capacidad de comprensión y juicio, le corresponde a él tomar la decisión relativa al tratamiento o intervención. Sin embargo puede ponerse en riesgo la finalidad recuperadora de la medida, la salud del propio menor, al margen de las dificultades para determinar si el menor tiene o no suficiente juicio.

Actualmente hay cuatro menores internos en esta situación, según datos ofrecidos por la Agencia, a quienes les fue modificada la medida de internamiento terapéutico por un régimen de internamiento semiabierto (a uno de ellos) o cerrado (a los tres restantes). En el primer caso, durante el internamiento semiabierto se le deriva a un CAD ambulatoriamente y al Programa de Inserción laboral concertado por la Agencia a través del cual encuentra empleo como mozo de almacén. De los tres casos de internamiento cerrado, de los datos obtenidos, puede decirse que uno de ellos, después de trabajar intensamente para que el menor tomara conciencia sobre su consumo, consintió retomar la medida de internamiento terapéutico y evoluciona positivamente. En los otros dos casos, la evolución no es positiva por falta de conciencia sobre el problema del consumo.

## • Centros de Reforma

El pasado año los ciudadanos se dirigieron a esta Institución en varias ocasiones para plantear dudas sobre el funcionamiento de los centros de reforma (817/05, 922/05, 934/05), o quejas acer-

ca del trato recibido por un menor interno (1108/05, 1217/05) o de los perjuicios derivados de la ubicación de un centro en las proximidades de su domicilio (1200/05).

En todas las ocasiones, una vez contrastada la información o realizada la correspondiente visita, se asesoró al interesado y debe decirse en en ninguna de las ocasiones se evidenció un trato inadecuado a ninguno de los internos por parte de los profesionales del centro.

Visita al centro de internamiento para el cumplimiento de medidas judiciales Puerta Bonita

La visita se efectúa dentro de las funciones que normativamente conciernen a esta Institución, en virtud del artículo 3.1 a) y e) de la Ley 5/1996, de 8 de Julio, del Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid. Por otra parte, se pretende, además, contrastar las afirmaciones que realiza el familiar de un interno acerca de su situación. Según sus afirmaciones, el menor había sido sometido a una medida excesivamente severa en relación con los hechos que manifestaba, una disputa con otro chico de su edad y permanecía aislado del resto de los internos.

En la entrevista mantenida con el director del centro, éste informa de que el menor había ingresado en el mismo por su participación en un robo con intimidación, si bien el programa de ejecución de la medida no había sido aprobado todavía por el Juzgado, y, por esta razón, el interno no había disfrutado, hasta ese momento, de ningún permiso desde su ingreso.

## Naturaleza del Centro

«Puerta Bonita» es un centro mixto de internamiento de menores, en régimen semiabierto, para el cumplimiento de medidas judiciales firmes y cautelares, gestionado por la Asociación «Respuesta Social Siglo XXI».

Se halla situado en la ciudad de Madrid, en la calle de General Ricardos, 177, en un complejo donde coexisten varias instituciones de carácter social.

Aunque su naturaleza era de régimen cerrado, actualmente es utilizado para el cumplimiento de medidas en régimen semiabierto. A pesar de esta transformación, sigue vigente el convenio suscrito entre la entidad que lo gestiona y la Comunidad de Madrid, que le atribuía la condición de centro de régimen cerrado.

Esta circunstancia origina algunas disfunciones como, por ejemplo, que exista, en ocasiones, una desproporción entre el número de educadores y de menores, pues, al ser un centro de régimen semiabierto, éstos permanecen mucho menos tiempo en el mismo como consecuencia de las actividades que desarrollan en el exterior. Al parecer, esta situación se modificará próximamente mediante la suscripción de un nuevo convenio con la Comunidad de Madrid en septiembre de este año, que permitirá adaptar el personal a las necesidades que se deriven del carácter de las medidas en ejecución.

#### Ubicación e instalaciones

Existen quince plazas en el centro que se hallan cubiertas totalmente por los internos que cumplen medidas en el mismo. Se encuentra situado en una finca ajardinada, en la que se ubican una caseta donde los chicos aprenden diversas manualidades, asistidos por los educadores, dos casetas de uso reservado a los técnicos, una huerta que es atendida por los internos, como parte de sus actividades formativas, y una pista de hormigón que se utiliza como campo de fútbol sala o para jugar al baloncesto. Está previsto habilitar un espacio, también en el jardín, que albergue a internos y familiares durante las visitas, con el fin de que puedan mantener encuentros sin que los visitantes tengan que acceder a las instalaciones del centro. También hay dos barracas pequeñas para guardar herramientas.

El módulo principal, que es el lugar donde se localizan las instalaciones más importantes, tiene dos plantas. En la planta baja se halla la recepción atendida por un vigilante, los despachos del director y los educadores y dos salas que son utilizadas, indistintamente, para actividades de tipo lúdico (en cada una hay un futbolín), para reunión de los internos o como comedores. Asimismo, se sitúan en esta planta la cocina, los servicios de limpieza y una dependencia aneja que sirve a cada grupo de internos, alternativamente, como aula por la mañana y como sala de informática por la tarde.

La planta superior contiene las habitaciones donde duermen o reposan los menores. Se encuentran repartidas en dos pasillos distintos, cada uno destinado a personas de un mismo sexo. Cada pasillo tiene cinco habitaciones y, de cada grupo de cinco, dos poseen dos camas. Aparte de las mencionadas, hay dos habitaciones individuales más con baño propio, separadas de las otras, que son asignadas normalmente a chicas. Durante la visita se pudo observar que el mobiliario que contienen la mayoría de ellas, que permite a los internos leer, escribir o guardar sus enseres, es suficiente, aunque otras carecen de él. El director manifiesta que próximamente quedará subsanada esta deficiencia con los muebles que se han encargado, cuya recepción se halla prevista para el mes de septiembre de este año. Cada grupo de dormitorios posee sus propias duchas, inodoros y lavabos para el aseo.

No existen cámaras de vigilancia. Por otra parte, el contorno del centro está protegido por un vallado simple perimetral, revestido con una malla que dificulta el escalamiento.

#### Perfil de los menores internos

Según el director, el perfil de los internos es idóneo para procurarles, a través de su educación, su completa reinserción en la sociedad. De los quince internos, siete son mujeres y ocho son varones.

En cuanto a su origen, hay nueve españoles, un marroquí, que es mayor de edad, dos rumanos, dos ecuatorianos y una dominicana. Todos los internos tienen familiares en España.

El equipo técnico no separa a los menores en función de ningún criterio, descartando la estructuración por grupos según su nacionalidad, edad, carácter de la medida u otras circunstancias. Tampoco existe la diferenciación entre grupos ordinarios y finalistas, es decir, en función del avance que experimentan los chicos en su proceso de reeducación, motivo por el que no se realiza un trato diferenciador que implique mayores recompensas por la consecución de objetivos conductuales.

De las medidas que se hallan en ejecución, cuatro son de carácter cautelar y once firmes.

Dos de los internos son padres. Se procura que mantengan el contacto con sus hijos a través de un programa específico que coordina uno de los técnicos, que tiene como objeto fomentar la comunicación de los progenitores con su prole y el ejercicio de una paternidad responsable durante los permisos que disfrutan en compañía de sus familias. Ninguno de los chicos ha solicitado encontrarse con su pareja.

Una de las internas, que ingresó en el centro embarazada, rompió aguas. Se hallaba cumpliendo varias medidas acumuladas de carácter cerrado y semiabierto. Al final, y dada su situación, fue destinada a la «Residencia Norte».

Las visitas de los familiares se producen en los fines de semana, tienen lugar en el aula y una duración predeterminada de cuarenta y cinco minutos. Se pretende que las reuniones con los familiares se produzcan fuera de los módulos principales y, con ese fin, se va a construir una caseta fuera de ellos que albergará a internos y visitantes para dar mayor privacidad a sus encuentros. Asimismo, los internos pueden recibir dos llamadas telefónicas del exterior a la semana, de diez minutos de duración. Se somete a control tanto el destino de las llamadas que realizan los menores al exterior, como las que reciben provenientes de él.

Respecto a las visitas judiciales de los órganos que han impuesto las medidas que se han de cumplir, manifiesta el director que todos los meses acuden los jueces para comprobar el estado de los chicos y la ejecución de las medidas impuestas.

# Proyecto educativo

El ingreso de los menores siempre es controlado por un coordinador del centro. Después del aseo, la revisión médica y su inscripción en el libro en que se registran las entradas, se establece un periodo de observación individual de cada nuevo interno que puede durar entre veinticuatro y treinta y seis horas, supervisado por un psicólogo y un trabajador social. Esta medida tiene como fin la posterior determinación del grupo de trabajo o estudio en que quedará integrado, en función de las características personales que presente, así como su correcta adaptación al mismo.

Se les asigna un educador que se encargará de desarrollar su proyecto educativo y se les hace partícipes de las normas internas que rigen la vida cotidiana. En principio, se presta una dedicación personalizada a los menores para, progresivamente, ir uniéndolos a los grupos, en los cambios de turno y durante un periodo corto de tiempo (20 min. aprox.), como forma paulatina de aproximación a los que serán sus compañeros durante el tiempo que permanezcan en el centro cumpliendo la medida que se les haya impuesto.

Los grupos de trabajo varían en función de las estancias de los menores y las actividades que se desarrollen. Hay cierta movilidad de aquéllos dentro de los grupos establecidos, que depende de las inclinaciones o aptitudes que puedan manifestar durante su proyecto de reeducación.

Existe un programa de colaboración entre la Asociación que gestiona el centro y algunas empresas, para procurar a los menores una formación laboral que coadyuve a su plena reinserción social. Con tal fin, disponen sus instalaciones para que puedan trabajar y adquirir una capacitación profesional que les permita obtener posteriormente un empleo. Además, participan de los programas de inserción laboral «Eslabón» Y «Elfos». En el programa «Elfos» también se tramitan a los

menores extranjeros los permisos de trabajo y residencia que son necesarios para realizar una actividad laboral en nuestro país.

Del grupo de menores, en el momento de la visita, parte trabaja en el centro, parte lo hace fuera y el resto estudia. Los educadores son los que deciden las actividades que asignan a cada uno.

Hay cuatro talleres prelaborales: mantenimiento, carpintería, encuadernación e informática; pero no están muy ocupados debido a que algunos de los menores realizan actividades de capacitación fuera del centro.

Inicialmente no se proveen salidas al exterior para los internos de nuevo ingreso, hasta que se aprueba el programa de ejecución de las medidas por el Juzgado. Según manifiesta el director, ocurre con frecuencia que dicha aprobación se dilate o no se produzca. Por esta razón, la norma suele ser que no salen al exterior hasta que no ha pasado un mes desde su ingreso o haya sido informado su programa por la Agencia de la Comunidad de Madrid para la Reeducación y Reinserción del Menor Infractor, aunque en ese plazo sí reciben visitas de sus familiares o amigos.

La Comisión de Orientación del centro, que está formada por el director y los educadores, se forma periódicamente para planificar las salidas programadas, y las propuestas que contienen el régimen de dichas salidas son remitidas al Juzgado para su aprobación.

También se realizan visitas y actividades de tipo cultural y lúdico (Templo de Debod, Museo Arqueológico, Parque Warner Bros., baños en piscinas, etc). En cada salida programada no suelen ir más de cinco chicos, a lo sumo. El fin de semana anterior a la visita, un grupo que observaba buen comportamiento viajó a Asturias. Cuando los menores no salen con sus familias lo hacen en alguna de las actividades que se programan.

Por otra parte, tienen la posibilidad de realizar deporte diariamente y asistir a clases de relajación, que son impartidas por un monitor que acude al centro.

Los chicos se acuestan a las 9:30 los días laborables, y los viernes y sábados lo hacen más tarde.

El reglamento interno del centro se está adaptando al reglamento elaborado por la Agencia y se está completando con otras determinaciones que son necesarias por las peculiaridades propias del centro y sus necesidades.

El director considera que no es aconsejable que se haga un seguimiento de los chicos cuando lo han abandonado, porque, según le han manifestado, consideran esa etapa de sus vidas como algo desfavorable que prefieren olvidar.

Todos los menores hablan castellano, pero si alguno no lo habla se permite que utilice su propio idioma, con ciertas reservas. Hay un educador de origen marroquí.

Se respetan las costumbres propias de los internos, así como la tenencia de alimentos que puntualmente puedan necesitar en razón de sus propias costumbres.

#### Personal

Por la mañana, prestan sus servicios dos educadores y tres maestros de taller. Por la tarde, lo hacen tres educadores y dos técnicos y, por la noche, un educador y dos técnicos. Un psicólogo y un trabajador social asisten a los internos desde las 9:30 a las 18:30 horas del día.

Cada grupo de trabajo está dirigido por dos educadores y, permanentemente, hay un coordinador en el centro por la mañanas y tardes de los días laborables y los fines de semana.

Durante el curso escolar (septiembre-junio), un maestro de Educación Primaria y un oficial de jardinería de la Consejería imparten clases a los alumnos. También hay una persona de mantenimiento contratada durante veinte horas a la semana para realizar las labores de conservación de las instalaciones.

La plantilla de trabajadores no esta sometida a muchas fluctuaciones y el personal del centro es bastante estable.

En las salidas programadas que se llevan a cabo acompañan al grupo de menores uno o dos educadores.

La selección del personal contratado se efectúa por el director, en la que prima la experiencia que puedan demostrar los interesados en otros empleos que tengan relación con el perfil que se requiere, si bien el proceso selectivo es organizado por la Asociación «Respuesta Social Siglo XXI». Sin embargo, no se exige una titulación concreta a aquéllos que demandan los puestos de trabajo que se ofrecen.

# Situaciones de conflicto y seguridad

Hay dos vigilantes de seguridad en el centro durante todos los días y noches del año.

Hace poco tiempo, se produjo la fuga de una interna de quince años de edad que mostraba dificultades de adaptación a la medida que se le había impuesto. Este hecho sucedió dos días después de que su medida fuera firme. Cuando surge algún conflicto de este tipo, se participa a la familia y se notifica al Juzgado y al GRUME. Si posteriormente se tiene conocimiento de su paradero, se comunica esta circunstancia a ambos órganos.

Se hacen registros físicos superficiales y de los enseres que puedan portar los menores cuando regresan al centro, después de haber estado fuera de él, siempre por una persona del mismo sexo que el interno al que se registra. No se hacen registros íntimos salvo que exista la sospecha de que puedan portar algo dentro del cuerpo y, siempre, en estos casos, participando esta circunstancia, con carácter previo, al Juzgado de Menores competente.

La correspondencia entrante se abre en presencia de los educadores, y también en presencia de ellos y bajo su control se remiten las cartas y paquetes que envían los menores al exterior. La intención es que estas medidas no tengan la apariencia de un registro, sino el ejercicio de un lógico control de estos objetos que concilie ambas necesidades.

El equipo de vigilantes desarrolla su labor con eficacia. Se ha elaborado un protocolo de seguridad en las instalaciones que marca las pautas que han de seguirse en este aspecto. No se imparte una formación especializada en el trato de los menores para los vigilantes, ni por los responsables del centro, ni por la empresa para la que trabajan.

Respecto a los procedimientos sancionadores incoados por faltas cometidas por los internos durante su estancia, la efectiva suspensión de las salidas al exterior se comunica al Juzgado. Durante el tiempo que dura la privación de este derecho permanecen en las dependencias del centro.

Para ejercer el derecho a la defensa contra la sanción que se les pretenda imponer, se les ofrece la posibilidad de contar con un abogado que les asista, aunque la regla general es que no soliciten los servicios de estos profesionales. Los hechos constitutivos de la sanción se les explican en un lenguaje sencillo para que puedan comprenderlos, así como la posibilidad de contar con la asistencia del profesional antedicho, mediante un formulario tipo que se utiliza en todos los centros de este tipo.

El director cree que el nuevo reglamento no está adaptado a las necesidades de los menores y piensa que se ha producido un mero traslado del reglamento penitenciario al ámbito de los menores.

#### Entrevista con los menores

Al final de la visita, se mantuvo una entrevista con los internos. Aparte de la lógica necesidad de libertad, su reivindicación más generalizada era la de salir al exterior con más frecuencia, en salidas programadas. El director comenta que la razón de que no se realicen un mayor número de salidas es que los chicos consideren las mismas como recompensas a una actitud positiva y no como regalías por hallarse internados. El propósito es que tomen conciencia de la razón por la que están allí. Según la dirección, disponer gran número de actividades lúdicas y de esparcimiento sería crear en ellos un hábito que no redundaría en beneficio de su proyecto de reeducación, pues habituarlos a este tipo de costumbres no se correspondería con la situación que van a encontrar en el exterior, una vez que salgan del centro.

#### Conclusiones

- 1. Sería conveniente que se adaptasen las necesidades de personal a la realidad del centro en relación con los chicos, pues, en ocasiones, hay un exceso de educadores en proporción con el número de chicos que se hallan en el centro.
- 2. Sería deseable una formación específica de los vigilantes para el trato con los menores, pues eso redundaría en su beneficio y en el de los internos.
- 3. Se ha de incrementar el mobiliaro de algunas habitaciones que carecen de él, aunque, como se ha comentado, se piensa subsanar esta deficiencia en breve.
- 4. Sería deseable la implantación de un sistema mixto en el que el Director fuera personal de la Administración Pública o al menos, la intensificación del control de los procesos de selección del personal por parte de la Administración.

Visita al centro de internamiento para el cumplimiento de medidas judiciales Los Olivos

La visita se efectúa dentro de las funciones que normativamente conciernen a esta Institución, en virtud del artículo 3.1 a) y e) de la Ley del Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid, Ley 5/1996, de 8 de Julio. En este caso y sin perjuicio de la labor a que se hace referencia, se pretende, además, contrastar las afirmaciones que vierte en una queja, presentada en esta Institución por el familiar de uno de los internos.

En la misma se ponen de manifiesto por el promovente las malas condiciones en que se encontraban las instalaciones del módulo acogida/aislamiento en el momento en que asiste al centro para realizar una visita a su sobrino y, concretamente, el defectuoso estado en que se hallaba la sala habilitada para las visitas, en la que, según sus afirmaciones, no había calefacción, hacía mucho frío y las paredes estaban llenas de humedad. Por otra parte, expresa su malestar porque su sobrino carecía de ropa de abrigo y el calzado que portaba en ese momento no era el adecuado para protegerse del frío.

La directora del centro explica, en relación con lo sucedido, que el fin de semana en que ocurrieron estos hechos se rompió la conducción del agua caliente que discurre de manera externa por la pared de la habitación. Esto ocasionó que se anegara el suelo y que las paredes de la sala se humedecieran, obligándole a tomar la decisión de suprimir el sistema de la calefacción en esa zona, con el objeto de evitar otras fugas de agua y posibles cortocircuitos en los aparatos eléctricos.

En cuanto a la ropa que utilizaba el interno, manifiesta que éste se hallaba distanciado del resto de sus compañeros cumpliendo una separación cautelar por agresión verbal a uno de ellos, razón por la cual no se le permitía llevar prendas que tuvieran cremalleras, ni calzado con cordones, aunque asegura que se ha puesto a su disposición la ropa y el calzado necesarios para el abrigo.

# Ubicación e instalaciones

«Los Olivos» es un centro de internamiento de menores para el cumplimiento de medidas judiciales, tanto firmes como cautelares. Se halla situado en el mismo núcleo urbano del municipio de Tielmes de Tajuña (MADRID), en la calle de Los Palacios, un pueblo de unos dos mil habitantes comunicado con la capital por autobuses.

El centro tiene treinta plazas para internos y su cobertura es total en estos momentos. Consta de dos partes diferenciadas. En la primera se ubica el módulo de ingreso (acogida/aislamiento), que presenta un hogar con varias habitaciones, servicios y sala de reuniones. También se encuentran en este lugar las salas de aislamiento, así como sus correspondientes dependencias. A esta parte del edificio se accede desde la calle. Tiene patio exterior, dentro del recinto, y personal de seguridad.

La otra parte de la residencia la constituye un edificio de tres plantas, un campo de fútbol-sala y una piscina en estado de abandono, así como otros espacios secundarios. En la primera planta se sitúan las oficinas del centro. Hay cinco hogares en el edificio destinados a la convivencia de los internos: dos hogares finalistas (F1 y F2) y tres hogares ordinarios subdivididos en niveles (O1, O2 y O3). Los hogares finalistas son aquéllos que tienen más comodidades para los menores (juegos electrónicos, video, ordenador, etc) como forma de premiarlos por estar completando con éxito su periodo reeducativo; en los ordinarios se cumplen las primeras etapas de recuperación de los menores infractores, y también están ordenados por niveles en función del avance personal en el proceso reeducativo. Uno de los hogares finalistas esta situado en la primera planta, junto a las oficinas. El resto están repartidos, dos en la segunda planta y dos en la tercera. En la planta baja se ubican las salas de carpintería, de informática y el gimnasio. Este último está equipado con unos aparatos de musculación y una mesa de pimpón. Este módulo también tiene acceso externo y personal de seguridad.

Aunque los hogares están preparados para albergar a dos internos en cada habitación, se procura que duerman solos en ella o la compartan sólo circunstancialmente, y que en cada hogar no haya más de cuatro o cinco internos. El mobiliario de las habitaciones parece adecuado a las necesidades de sus ocupantes. Cada hogar tiene sus propias duchas e inodoros, así como sus lavabos para el aseo.

Los comedores están situados junto al campo de fútbol-sala. Está prevista la ampliación de las instalaciones a una pista de baloncesto que se halla en el módulo anexo, que en estos momentos utilizan los habitantes del pueblo, para su uso exclusivo por los internos, así como la recuperación de la piscina este verano y el cerramiento de un espacio contiguo a los comedores para su utilización en invierno.

Existen cámaras de vigilancia en el módulo de ingreso, pero no en el residencial, aunque está previsto que se instalen en un plazo de tiempo prudencial. El contorno del centro de internamiento está protegido por un doble vallado perimetral.

#### Perfil de los menores internos

Treinta internos residen en el centro, en estos momentos, aunque se prevé que aumente el número próximamente, después de las obras de ampliación que se están llevando a cabo. La directora de la residencia hace mención al esfuerzo que ha supuesto para todos los que trabajan en él el incremento de doce internos a treinta, en estos últimos tiempos. Más de la mitad son inmigrantes y, del total de ellos, trece son de Marruecos y el resto sudamericanos, rumanos y españoles. Todos son mayores de dieciséis años y algunos superan los veinte.

El equipo técnico no separa a los menores en función de su nacionalidad, para que no se produzcan grupos aislados que puedan dar lugar a problemas difíciles de solventar. Tampoco se utiliza el criterio del carácter de la medida, si es cautelar o firme, para distribuir a los menores en los hogares, sino que se realiza en función de la edad.

Asimismo, se hace mención a la circunstancia de que casi la mitad de los internos se hallan cumpliendo medidas de carácter cautelar y a que los traslados, para las distintas actuaciones en las que toman parte, son realizados por agentes de la Guardia Civil. No hay ningún menor sometido a una medida larga de internamiento. Todos los internos son varones y ninguno ha solicitado encontrarse con su pareja.

Se han producido en la residencia dos visitas judiciales: una del Juez de Menores, en su apertura, y otra del Juez encargado de las ejecuciones de las medidas, en el mes de Diciembre del pasado año.

# Proyecto educativo

El ingreso de los menores se produce en el módulo de acogida. Allí pasan aproximadamente ocho días en un hogar habilitado para cuatro o cinco, dirigido por un educador. Si el motivo del internamiento es grave, están separados del resto del grupo por un periodo corto. Se les practica un reconocimiento médico y psicológico y se les informa de las normas de régimen interno que

habrán de seguir hasta el cumplimiento de la medida impuesta. Posteriormente, son trasladados al siguiente módulo, a un hogar ordinario, para continuar su proceso reeducativo. Cuando llega el menor, se evalúan por el equipo técnico sus necesidades, pero no se le asigna una persona determinada desde un principio, sino que es un único educador el que se encarga de su formación en un hogar con cuatro o cinco internos más.

Según van adquiriendo confianza los menores y aceptan su proyecto personal, se les asignan tareas de mayor responsabilidad y autonomía.

Respecto de las actividades de reinserción laboral, se nos comenta que se han creado talleres de carpíntería, albañilería, mantenimiento, jardinería e informática (este último está iniciándose). Además, se pretende iniciar el cultivo de plantas y la cría de animales de granja en un recinto propio. También se programan actividades lúdicas y deportivas.

El objetivo es la capacitación laboral de los menores y, para ello, se compaginan entre los diferentes grupos, por la mañana, las actividades externas y las que se desarrollan en el interior de las instalaciones, que en ningún caso son remuneradas. Las tardes se utilizan sólo en actividades educativas, en presencia de los profesores. Todos los hogares disponen de una sala donde impartir las clases.

No hay contacto de los responsables del centro con el Instituto Nacional de Empleo para la reinserción laboral de los internos, pero la directora hace mención a diversas conversaciones que se están manteniendo con empresarios que puedan ofrecerles un trabajo, una vez que estén capacitados para trabajar. No se descarta por los gestores de la Fundación Diagrama la idea de crear una empresa propia para que trabajen en la residencia, con un contrato laboral, remuneración y seguimiento educativo.

Se considera importante que el educador no pierda el contacto con los menores, una vez hayan salido del centro, con la intención de realizar un seguimiento del proceso externo de reinserción en la vida en sociedad.

Se respetan sus costumbres, como puede ser el seguimiento del ramadán. El imán de la mezquita visita a los que son musulmanes para aconsejarles y traerles alimentos apropiados a sus costumbres gastronómicas, durante ese periodo.

# Personal

Hay una plantilla de carácter fijo, perteneciente a la Fundación Diagrama, que permanece desde el inicio. El resto de los trabajadores, en su mayoría, es fluctuante, circunstancia achacable a la distancia que existe entre la residencia y la capital.

Un educador se hace cargo de cada hogar. Existe un coordinador técnico encargado de supervisar el proceso educativo de los chicos, un psicólogo y un trabajador social. Periódicamente se les evalúa y disponen de una hora de entrevista, a la semana, con la directora. Un subdirector y dos coordinadores están permanentemente en el centro.

Hay un educador permanente por hogar y uno de apoyo entre hogares. También hay un coordinador de educadores que se encarga del seguimiento de los proyectos de reeducación. La proporción entre educadores y menores es de un educador por cada cuatro ó cinco internos.

La jornada laboral se distribuye en tres turnos: mañana, tarde y noche. En los turnos de mañana y tarde hay ocho educadores en total, en cada turno, y, en el de noche, tres educadores. Además, hay dos coordinadores permanentes, un subdirector y una directora.

Uno de los educadores habla un poco el árabe, aunque se pretende contar con alguien que lo domine. Por regla general, los internos hablan castellano y la maestra que les da clase acelera el proceso de aprendizaje del idioma.

En cuanto a la selección de personal, la Fundación Diagrama no exige una titulación determinada a los profesionales que trabajan en el centro, aunque sí se suele requerir licenciados o diplomados: psicólogos, educadores sociales, pedagogos, asistentes sociales, maestros, etcétera.

Un auxiliar de enfermería presta sus servicios en la residencia tres veces a la semana y un médico lo hace dos veces. El psiquiatra asiste a los internos todos los miércoles, durante cuatro horas. El psicólogo está en la residencia todos los días, hasta las 17:00 horas.

El centro de internamiento está dotado de personal de seguridad, concretamente de ocho vigilantes que cumplen su cometido en los hogares y en las actividades que se llevan a cabo: en las que se programan en el exterior, siempre están presentes tres de ellos, en las que se producen en el interior, dos, y, permanentemente, una persona vigila el perímetro de las instalaciones. Durante la visita se pudo apreciar que dos guardias de seguridad vigilaban las labores de mantenimiento que llevaban a cabo dos internos en el patio.

Tanto por la empresa de seguridad como por el equipo técnico, se imparte a los vigilantes la formación adecuada para tratar a los menores, así como la forma de aplicar las medidas de contención que sean necesarias, llegado el caso.

# Situaciones de conflicto y seguridad

En cuanto a los conflictos surgidos con los internos, se nos informa de que se ha producido, últimamente, la fuga de un menor de nacionalidad rumana. Con el fin de evitar este tipo de sucesos, se está colocando en toda la valla que rodea el recinto una tela metálica que dificulta el escalamiento. Este hecho ha sido comunicado al GRUME para que se tomen las medidas que correspondan. También ha sido agredido un educador, aunque no constan agresiones directas a vigilantes, sino como resultado de su intervención en algún altercado.

Se hacen registros periódicos para detectar la presencia de drogas, sobre todo después de las salidas y visitas de los internos. El registro se lleva a cabo respetando al máximo su intimidad, aunque teniendo en cuenta que la droga puede estar oculta en el cuerpo del portador.

En relación con los procedimientos sancionadores que son incoados a los menores por faltas cometidas durante su estancia, se está adaptando su tramitación a las estipulaciones que contiene el nuevo reglamento que desarrollará la Ley de Responsabilidad Penal del Menor, que entrará en vigor próximamente. Los interesados pueden utilizar todos los medios a su alcance para defenderse, así como optar por la designación de un abogado que asuma su defensa. Los responsables de la residencia suelen pedir a los letrados que, dentro de la función que desempeñan, sean comprensivos con la naturaleza reeducadora de la que participa el expediente sancionador.

#### Conclusiones

- El estado de conservación y la habitabilidad de las instalaciones del módulo de ingreso podrían ser mejorados, y se ha podido constatar que las paredes de la sala de visitas del módulo de acogimiento se hallaban afectadas por la humedad, como se afirmaba en la queja presentada en esta Institución, y la temperatura, tanto en esta sala como en el módulo de aislamiento, era realmente baja, aunque la directora de la residencia argumenta que cuando están siendo utilizados se conectan unos difusores de calor que los hacen confortables.
- En cuanto a la falta de estabilidad de los equipos educativos, es recomendable que se tomen las decisiones que coadyuven a procurar al centro profesionales que permanezcan en el mismo por más tiempo. De esta manera, se contribuye a lograr una formación más óptima y uniforme de los menores.
- Sería deseable que, por la dirección del centro, se agilizaran los trámites pertinentes para fraguar los convenios o acuerdos oportunos, bien con la Administración o con entidades privadas, con el fin de que los internos puedan utilizar la preparación que reciben en un trabajo remunerado. Esta medida es de gran importancia para la reincorporación social de los menores y para el éxito de su proyecto educativo.
- Destacar la intención de los responsables de mantener el seguimiento por los educadores del proceso de reinserción social que experimenten los menores, cuando hayan abandonado el centro de internamiento.
- Significar, por otra parte, el esfuerzo que están realizando los gestores de la residencia para ampliar su capacidad, llevando a cabo obras considerables con el objetivo de incrementar el numero de plazas del centro.
- Sería deseable la implantación de un sistema mixto en el que el Director fuera personal de la Administración Pública o al menos, la intensificación del control de los procesos de selección del personal por parte de la Administración

#### Visita al centro «El Pinar»

El pasado año también hubo ocasión de visitar El Pinar, con motivo de la inauguración del curso escolar y la puesta en funcionamiento del convenio firmado entre la Agencia de Reeducación y la Consejería de Educación.

# • Infracciones administrativas cometidas por menores de edad (480/05, 1231/05 y 1375/05)

En varias ocasiones los padres se han dirigido a esta Institución para plantear que sean sus propios hijos los que respondan personalmente de los destrozos en mobiliario urbano, de las pintadas, etc. que ellos mismos realizan, a través de trabajos de algún tipo, que les enseñen a responsabilizarse de los daños causados.

La capacidad de obrar del menor en el ámbito administrativo, su responsabilidad frente a las infracciones de este carácter y frente a las sanciones que le impone la Administración, suscita muchas dudas.

Esta es una cuestión dispersa en las distintas normas sectoriales administrativas, en función de que éstas reconozcan o no al menor capacidad de obrar, como si de un mayor se tratase en su esfera concreta. Sin embargo, quedan fuera de esta exigibilidad y en la práctica impunes, determinadas conductas de los menores que pueden generar una grave alarma social, como las contempladas en la legislación sobre armas o en la Ley Orgánica para la Protección de la Seguridad Ciudadana. No estamos siendo capaces de sancionar proporcional y educativamente a nuestros menores infractores en sus primeras infracciones, lo que no sólo genera una sensación de impunidad, sino que puede ser el inicio de una escalada delictiva en aquellos que no hayan adquirido unos valores a través de la adecuada educación.

La modificación puntual de todas y cada una de las normas sectoriales que contienen disposiciones sancionadoras del ámbito administrativo sería una tarea altamente complicada y que dejaría sin cobertura el espectro sancionador de las Comunidades Autónomas, que en hoy en día presenta una notable amplitud.

Desde este convencimiento, recientemente esta Institución ha remitido a la Presidenta de la Asamblea de Madrid una propuesta de modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, y concretamente del artículo 130 de la misma que, además, por tener el carácter de ley de bases resultaría de aplicación a todas las Administraciones Públicas, con la intención de que la misma sirva para clarificar la cuestión.

Por otra parte, la reforma propuesta serviría también para esclarecer hasta dónde son responsables los padres por los actos de sus hijos menores. La propia ley de Procedimiento Administrativo reconoce, en general, la responsabilidad de aquellas personas que tengan el deber de prevenir la infracción cometida por otras. Sin embargo, se hace necesario clarificar este precepto, explicitando la obligación de padres y tutores de velar diligentemente porque sus hijos o pupilos no cometan una infracción administrativa.

No se pretende con ello culpabilizar a los padres. Esta Institución es consciente de que, con frecuencia, la escasez de ayudas a la familia, o la difícil compatibilidad de la vida laboral y familiar, entre otros factores, les impide ejercer como desearían sus deberes hacia los hijos, especialmente aquellos que se refieren a procurarles una educación en los valores de respeto, de tolerancia, de rechazo a la violencia como forma de prevenir conflictos, de acatamiento de las normas, o de asunción de responsabilidades por los propios actos.

Sin embargo, a pesar de la dificultad de la tarea, los padres tienen la obligación de asumir que de ellos depende en gran medida el comportamiento presente y futuro de sus hijos y los principios que conformarán su persona y que, por tanto, son responsables de conocer las actividades de aquéllos y de estar alerta ante su acercamiento a conductas infractoras, compartiendo con ellos, si no cumplieran con su obligación de prevención, la sanción que pudiera corresponderles.

Por otra parte, la reforma permitiría sancionar las infracciones con la realización de actividades reeducadoras en beneficio de la comunidad impuestas por la autoridad administrativa. Dichas actividades entendemos serían mucho más pedagógicas y resocializadoras que la sanción económica que en tantos casos queda, incluso, en insolvencia.

Por tanto, la reforma propuesta se plantea en tres aspectos: 1) la determinación de una edad a partir de la cual puede considerarse a un menor responsable de una infracción administrativa, que

esta Institución ha situado en los 14 años por analogía con la responsabilidad penal; 2) la modificación de los modelos de sanción, de manera que, en lugar de pecuniarias, sean principalmente pedagógicas y resocializadoras, como las prestaciones en beneficio de la comunidad o las tareas educativas, y por fin, 3) el reconocimiento de una responsabilidad de los padres en velar con diligencia por evitar las infracciones administrativas de sus hijos.

Esta iniciativa ha sido transmitida a la Presidenta de la Asamblea de Madrid, con el ruego de que, si lo juzga oportuno, pudiera dar traslado a los diferentes Grupos Parlamentarios para su consideración, por si estiman su transformación en iniciativa legislativa autonómica, o bien su traslado a los Grupos Parlamentarios de las Cortes Generales.

# 1900. Relaciones familiares (210)

La familia está unánimemente considerada como la cédula de socialización más importante, el pilar básico de la sociedad. La familia educa y transmite valores, facilita la adquisición de habilidades, promueve la afectividad y el bienestar entre los miembros que la forman y favorece los aprendizajes morales y sociales.

La familia ha sufrido una importante y profunda transformación con el devenir del tiempo, lo que ha afectado de manera determinante a su configuración tradicional y a sus necesidades. El aumento de la esperanza de vida, la caída de las tasas de natalidad, la incorporación masiva de la mujer al mercado laboral, el incremento de las rupturas matrimoniales, etc. son factores que han trasmutado el carácter estrictamente privado de esta institución para alcanzar una significación pública. Se plantea así la familia como un asunto común, que atañe a toda la ciudadanía, ya que con determinadas políticas públicas se pretende dar una respuesta colectiva a problemas que todos compartimos.

Por ello el Defensor del Menor, en sus propuestas, conferencias y notas de prensa, ha defendido durante todo el año 2005 la idea de que se hace cada vez más necesario que los poderes públicos apuesten por las políticas que primen y ayuden a las unidades familiares, debiendo ser aquéllas transversales y aplicadas desde distintas instancias.

Todos los Gobiernos han de tener clara su responsabilidad a la hora de hacer frente al mandado constitucional que ordena que los poderes públicos aseguren la protección social, jurídica y económica de la familia y ello porque la familia es un bien común cuyo cuidado corresponde a todos y precisa del consenso máximo en la toma de decisiones.

Los poderes públicos deben desarrollar, junto a las debidas políticas asistenciales o educadoras, medidas de apoyo decidido a la familia, dado que los valores básicos –que son los que, en definitiva, hacen avanzar a las sociedades (solidaridad, convivencia, tolerancia, respeto, igualdad ...)— se aprenden principalmente en el seno de aquélla, por lo que ayudando a la familia se está potenciando, en suma, la piedra base sobre la que se construye y sustenta la estabilidad social.

Una buena política de apoyo familiar ayuda, además, a la prevención de situaciones o de circunstancias que resultan extremadamente problemáticas (fracaso escolar, delincuencia, consumo de drogas, embarazos de adolescentes ....) y ello sin perjuicio de la responsabilidad individual que debe asumir cada miembro de la familia, y ésta en su conjunto, a favor de la mejor convivencia

interna de sus integrantes y con el objetivo siempre prioritario de propiciar el armónico desarrollo de los menores que viven en su seno.

El panorama en este sentido de nuestro país no es muy alentador. Según un estudio publicado en el 2005 por el Instituto de Política Familiar (IPF) los datos más importantes en este aspecto son los siguientes:

# Evolución de los hogares españoles:

- En apenas 30 años (1971-2001), el tamaño medio de los hogares ha pasado de ser de casi
   4 personas (3,8) a estar por debajo de los 3 miembros (2,9).
- 1 de cada 7 hogares en España es un hogar solitario. Casi la mitad de estos hogares solitarios lo componen personas mayores de 65 años.
- En los últimos años se ha producido una disminución drástica de los hogares numerosos (se ha pasado del 29% de los hogares en 1980 al 11% en el 2002).

## Políticas familiares:

- España es, junto a Irlanda, el país de la U.E. que proporciona menos prestaciones sociales, estando muy por debajo de la media europea y produciéndose, además, en los últimos años un paulatino aumento de tal divergencia.
- España es el único país de la U.E. en el que el gasto destinado a familia no llega ni al 1% del PIB, habiendo descendido incluso, respecto a 1980, en un 40%. Las prestaciones sociales destinadas al concepto «familia» en nuestro país tan sólo representan el 2,87% del total, lo que hace que tan solo 1 Euro de cada 35 de gasto social se destine a la familia.
- Esto hace que España sea el país de la U.E. que menos dinero destina a la familia (por cada 5 Euros que Europa dedica a prestaciones familiares, España sólo dedica 1) y el que menos ayuda a la familia, con una cantidad de 105 Euros por persona y año en tal concepto.
- España es el país de la U.E. que menos prestaciones proporciona por hijo a cargo y el que, en lo que a cuantía de las prestaciones se refiere, menos dinero entrega por este concepto.
- El límite de renta para obtener este tipo de ayuda es tan bajo que el 89% de las familias españolas no tienen derecho a recibir esta prestación que casi todos los europeos percibe, lo que la convierte realmente en una ayuda social para situaciones prácticamente marginales.
- Aunque la edad límite de ayudas (18 años) está en la media europea, España es uno de los pocos países que no permiten extenderla en función de circunstancias determinadas.
- Sólo España y Grecia someten a tributación las prestaciones familiares. La inmensa mayoría de los países europeos conceden las prestaciones libres de impuestos y sólo en algunos de ellos tributan determinadas ayudas.

Por todo ello todas cuantas iniciativas y ayudas se pongan en marcha para apoyar a la familia se consideran pocas, dada la necesidad de ampliar la protección a la misma. En tal sentido resultan interesantes y dignas de reseñar algunas de las novedades auspiciadas por nuestro Gobierno autonómico y recogidas en el «Plan de Apoyo a la Familia 2005-2008». Este Plan contiene los 33 objetivos y las 183 acciones que el Gobierno de nuestra Comunidad va a poner en marcha en todas las Consejerías, bajo la coordinación de la de Familia y Asuntos Sociales, durante el periodo referido.

Entre ellas esta Institución destaca –además de la elaboración de la Ley de Mediación Familiar (actualmente en Anteproyecto)– la llamada «Escuela de Familia», creada como complemento de la Unidad de Orientación Familiar que empezó a funcionar en el pasado año 2004.

Esta Escuela tiene dos vertientes:

- Talleres presenciales
- Aula virtual en Internet, en la que la familia al completo podrá realizar los talleres guiados por un profesor.

Con la referida Escuela se pretende que las familias, tras su paso por la Unidad de Orientación, aprendan conocimientos y habilidades para mejorar su entorno y su comunicación en la vida diaria. Desde el mes que se puso en marcha tal recurso –en septiembre de 2005– hasta la finalización del mencionado año se han impartido 8 talleres a los que han asistido 241 personas.

Pese a estos datos, no suelen ser estos temas –los relativos a las ayudas y políticas familiares–los que más preocupan a los ciudadanos, sino las consecuencias personales y patrimoniales que para los mismos y para sus hijos suponen sus rupturas de pareja.

Este año han sido muy numerosos los expedientes que han tenido entrada en esta Institución sobre asuntos relativos a crisis familiares o rupturas matrimoniales o de pareja y, por lo tanto, han sido muchos los menores que se han visto afectados por los problemas generados en su entorno más próximo.

Concretamente los expedientes incoados se han incremento en un 58% lo que no deja de ser un dato preocupante en cuanto exponente de un aumento significativo de conflictividad. Esta realidad ha movido a este Comisionado a encargar a un destacado profesional un manual didáctico que bajo el título «Guía sobre separaciones e infancia: cómo hacer las cosas bien cuando hay hijos (Guía para padres y para profesionales)» pretende ser un instrumento de ayuda para aquéllos que se encuentran afectados por una separación, divorcio o simple ruptura de su convivencia.

Los expedientes tramitados –210– han supuesto un porcentaje de un 13,14% sobre el número total de los incoados en el año 2005 –1598–.

Por su parte, las llamadas telefónicas solicitando información, orientación y asesoramiento sobre temas de familia han alcanzado la cifra de 461, lo cual representa un porcentaje de un 14,60% sobre el número total de las llamadas atendidas –3.158–, siendo esta materia la que más consultas ha registrado de todos los epígrafes que integran este Informe Anual.

De los 210 expedientes abiertos sólo 27 (el 15%) permanecen aún en trámite, lo cual evidencia, también, el importante esfuerzo que se ha tenido que realizar en esta materia para dar cumplida respuesta a todos aquellos que directa o indirectamente se han visto afectados por problemas familiares (expedientes abiertos: 94/05, 169/05, 294/05, 334/05, 396/05, 415/05, 455/05, 461/05, 537/05, 672/05, 752/05, 753/05, 801/05, 947/05, 959/05, 993/05, 1040/05, 1089/05, 1114/05, 1221/05, 1259/05, 1288/05, 1342/05, 1387/05, 1393/05, 1545/05 y 1585/05).

Las quejas de familia conllevan un plus importante de trabajo, pues raro es el caso que se limita a una simple correspondencia escrita entre esta Oficina y el ciudadano. En un porcentaje elevadísimo de expedientes los promoventes de los mismos visitan nuestra Institución y se entrevistan con la Asesora correspondiente, siendo también muy numerosas las conversaciones telefónicas que se mantienen con los mismos, con sus Letrados y con otras Entidades, Organismos o Administraciones, durante la tramitación de aquéllas.

El contacto con los ciudadanos es altamente gratificante. La entrevista personal con los mismos resulta, en la mayor parte de las ocasiones, de gran utilidad para aquéllos pues no sólo les descarga de la gran tensión que acumulan ante problemas que les suelen superar sino que encuentran en esta Institución la orientación precisa, el apoyo necesario y el cauce para poder reconducir sus conflictos. La excelente relación que se mantiene con el Ministerio Público, la comunicación fluida que se tiene con distintos Organismos (Puntos de Encuentro, Centros de Atención a la Infancia, Servicios Sociales, Colegios Profesionales, Centros Escolares ....), la posibilidad de intercambiar puntos de vista con otros profesionales, la facultad de mediar entre las partes y otros muchos recursos, hacen posible que esta Institución pueda decir con orgullo que realiza un verdadero Servicio Público, acorde con las necesidades de los que a la misma se dirigen y siempre, obviamente, dentro del campo de sus posibles competencias.

En este afán por procurar la atención necesaria a todos los que la demandan se suele, no obstante, tener la sensación de no disponer del tiempo necesario para escuchar a la gente, para prestarle la atención que precisa, para orientarla o, simplemente, para darle el consuelo que espera ante las situaciones límites que está viviendo y ante el quebrantado ánimo que presenta.

Por ello resulta desolador comprobar cómo, después de realizar un reseñable esfuerzo de estudio de la siempre densa documentación aportada por los ciudadanos, algunos de éstos –en más ocasiones que las deseadas– demuestran una absoluto desinterés por su propio caso, impidiendo su falta de colaboración la continuidad de la tramitación de sus expedientes, al no aportar los datos o informaciones necesarias. (Así por ejemplo, entre otros, expedientes cerrados: 209/05, 412/05, 608/05, 739/05, 746/05, 754/05, 782/05, 858/05, 881/05, 888/05, 972/05, 984/05, 1041/05, 1055/05, 1064/05 y 1329/05). Ello impide la tramitación de aquéllos y conlleva la necesidad de su archivo lo que, en definitiva, supone un doble motivo de frustración pues el tiempo, el esfuerzo y las energías invertidas ni son útiles para los afectados ni tampoco han podido ser dedicadas a otros asuntos que, probablemente, hubieran merecido mejor atención y trato.

Antes de pasar a analizar cuáles han sido los temas más destacados dentro de este epígrafe parece necesario resaltar algunos datos sobre natalidad y evolución de los matrimonios, tal y como se recogen en el informe anteriormente citado (IPF) y en la información facilitada por parte del Consejo General del Poder Judicial:

#### Evolución de la natalidad:

- Cada vez nacen menos niños (en el año 2004 nacieron 120.000 niños menos que en 1980, lo cual supone una reducción de un 27%), si bien en el momento actual se está observando un repute debido exclusivamente a la inmigración.
- Uno de cada siete nacimientos es de madre extranjera.
- España tiene, junto con Italia, el índice de fecundidad más bajo de Europa, por debajo de la media europea y de nivel de reemplazo generacional.
- Las españolas son, junto con las británicas, las mujeres de la U.E. que más tarde tienen su primer hijo –casi a los 31 años–, aumentando paulatinamente esta diferencia con respecto a la media europea y produciéndose la mayoría de los nacimientos en madres entre 30 y 39 años.

## Evolución de los matrimonios:

- Cada vez se producen menos matrimonios y a una edad más tardía. Aunque el número permanece estacionario en valores absolutos, está decreciendo en términos relativos (en relación con la población). El 70% de los matrimonios tiene lugar entre personas cuyas edades oscilan entre los 25 y los 34 años, estando la edad media para contraer matrimonio en España por encima de la media europea.
- Por otro lado aumenta el número de matrimonios civiles y aquéllos que se contraen con persona extranjera. Uno de cada tres matrimonios se realiza por lo civil y el 14,23% del total de los contraídos se celebra siendo uno de los cónyuges extranjero.
- Se produce un incremento sustancial de la natalidad extramatrimonial, ya que uno de cada cuatro hijos nacen fuera del matrimonio, lo cual representa un 23,4% sobre el número total de hijos nacidos.
- Los casos de rupturas matrimoniales han experimentado un crecimiento vertiginoso. Desde la entrada en vigor de la antigua Ley del Divorcio, en el año 1981, se han producido 1.054.059 separaciones y 703.018 divorcios, viéndose implicados en estos procedimientos más de 1.300.000 hijos.
- La diferencia entre matrimonios y rupturas se ha ido reduciendo paulatinamente, de modo que si se mantiene el mismo crecimiento anual de las rupturas de los últimos años (7,5% de media en los trece años pasados) y de estancamiento en el número de matrimonios anuales, dentro de cuatro años, se producirá en España una igualación entre ambos, dándose tantos matrimonios como rupturas.
- La Comunidad de Madrid ocupa el tercer lugar por Comunidades en cuanto a ruptura familiar se refiere, precedida de Cataluña y Andalucía.

Para completar esta información se considera también de sumo interés conocer los datos elaborados por el Consejo General del Poder Judicial sobre los procedimientos que se siguen en los Juzgados de Familia y en los Juzgados de Primera Instancia respecto de determinadas materias (separaciones, divorcios, acogimientos, etc.), tanto a nivel nacional como autonómico. Los referidos datos son los siguientes:

# **ESTADÍSTICA NACIONAL- Año 2005**

Separaciones contenciosas			
	Asuntos	Asuntos	Asuntos
	ingresados	solucionados	pendientes
J. 1ª Inst.	2.459	2.529	1.500
J. Familia	6.423	6.638	2.991

	Divorci	os contenciosos	
	Asuntos	Asuntos	Asuntos
	ingresados	solucionados	pendientes
J. 1ª Inst.	4.712	2.710	3.473
J. Familia	12.893	8.537	8.464

Separaciones de mutuo acuerdo			0
	Asuntos	Asuntos	Asuntos
	ingresados	solucionados	pendientes
J. 1ª Inst.	4.559	5.285	467
J. Familia	12.075	14.213	1.136

	Divorcios de mutuo acuerdo		
	Asuntos ingresados	Asuntos solucionados	Asuntos pendientes
J. 1ª Inst.	7.513	6.909	1.826
J. Familia	21.192	20.541	4.478

Guarda/		ntos de hijos de par ntenciosos	ejas de hecho
	Asuntos	Asuntos	Asuntos
	ingresados	solucionados	pendientes
J. 1ª Inst.	1.275	1.062	695
J. Familia	4.008	3.398	2.215

# ESTADÍSTICA NACIONAL- Año 2005 (Continuación)

# Guarda/ custodia/ alimentos de hijos de parejas de hecho mutuo acuerdo

	Asuntos ingresados	Asuntos solucionados	Asuntos pendientes
J. 1ª Inst.	473	547	131
J. Familia	1.625	1.952	386

	Ad	dopciones	
	Asuntos ingresados	Asuntos solucionados	Asuntos pendientes
J. 1ª Inst.	316	308	191
J. Familia	1.232	1.153	739

	Acc	ogimientos	
	Asuntos ingresados	Asuntos solucionados	Asuntos pendientes
J. 1 <sup>a</sup> Inst.	233	192	153
J. Familia	1.066	1.005	774

# ESTADÍSTICA MADRID - Año 2005

Separacio	nes contenciosas	
Asuntos ingresados	Asuntos solucionados	Asuntos pendientes
1.074	1.271	759

Divorcio	os contenciosos	
Asuntos ingresados	Asuntos solucionados	Asuntos pendientes
2.033	1.419	1.692

# ESTADÍSTICA MADRID - Año 2005 (Continuación)

Sepa	racion	es mutuo acuerdo	<u> </u>
Asunt		Asuntos	Asuntos
ingresa	dos	solucionados	pendientes
1.928	8	2.302	199
Di	vorcios	mutuo acuerdo	
Asunt	OS	Asuntos	Asuntos
ingresa		solucionados	pendientes
3.50	7	3.281	844
Guarda/ custodia/ al			oarejas de hech
	con	tenciosos	
Asunto		Asuntos	Asuntos
ingresa	dos	solucionados	pendientes
804		751	F02
004		751	592
Guarda/ custodia/ al			
	muti	ción de hijos de <sub>l</sub>	
Guarda/ custodia/ al	muti OS	ción de hijos de <sub>l</sub> uo acuerdo	oarejas de hech Asuntos
Guarda/ custodia/ al	muti OS	ción de hijos de <sub>l</sub> uo acuerdo Asuntos	oarejas de hech Asuntos
Guarda/ custodia/ al Asunto ingresao	mute os dos	ción de hijos de p uo acuerdo Asuntos solucionados	oarejas de hech Asuntos pendientes
Guarda/ custodia/ al Asunto ingresao	muto os dos Ad	ción de hijos de p uo acuerdo Asuntos solucionados 333	oarejas de hech Asuntos pendientes
Guarda/ custodia/ al Asunto ingresac 302	mute os dos Ad	ción de hijos de puo acuerdo  Asuntos solucionados  333  opciones	Asuntos pendientes 65 Asuntos
Guarda/ custodia/ al  Asunto ingresaci 302  Asunto	mutos dos Ados	ción de hijos de puo acuerdo  Asuntos solucionados  333  opciones  Asuntos	Asuntos pendientes 65
Guarda/ custodia/ al  Asunto ingresao  Asunto ingresao ingresao	muto os dos  Ad os dos	ción de hijos de puo acuerdo  Asuntos solucionados  333  opciones  Asuntos solucionados	Asuntos pendientes 65  Asuntos pendientes
Asunto ingressa 238	Ados  Aco	ción de hijos de puo acuerdo  Asuntos solucionados  333  opciones  Asuntos solucionados  247  ogimiento  Asuntos	Asuntos pendientes 65  Asuntos pendientes 156  Asuntos
Guarda/ custodia/ al  Asunto ingresac  Asunto ingresac  238	Ados  Aco	ción de hijos de puo acuerdo  Asuntos solucionados  333  opciones  Asuntos solucionados 247  ogimiento	Asuntos pendientes 65 Asuntos pendientes 156

El estudio del contenido de los expedientes terminados o en trámite resulta imprescindible para conocer cuáles son los temas que, reiteradamente, preocupan a la ciudadanía y para, en su caso, seguir incidiendo sobre cómo pueden superarse algunas de las deficiencias que se observan en los procesos de familia. Por ello, a continuación, se irán desgranando algunos de aquéllos y se irán detallando las actuaciones más relevantes llevadas a cabo por este Comisionado o su parecer sobre determinadas materias.

Afortunadamente son muchos los profesionales, instituciones, asociaciones, etc. que se muestran preocupados por la mejor atención de la familia en todos sus ámbitos y, sobre todo, cuando ésta se encuentra en crisis, dado que en esos momentos la fragilidad emocional que afecta a sus miembros exige unas medidas y unas actuaciones marcadas por esta especial situación.

Por ello no es infrecuente que se organicen foros y encuentros que permiten a los agentes jurídicos y sociales implicados en el tema poner en común sus preocupaciones y sus posibles soluciones sobre esta materia, en aras a una mayor coordinación y eficacia en el tratamiento familiar.

Como muestra de esta inquietud no debe dejar de reseñarse el II Encuentro Institucional de Jueces y Magistrados de Familia, Fiscales y Secretarios Judiciales, con Abogados de la Asociación Española de Abogados de Familia que tuvo lugar en nuestra capital, en la última semana de noviembre de 2005.

Aunque fueron muchas las conclusiones que se alcanzaron en tan importante reunión, en este epígrafe sólo se van a dejar apuntadas las más significativas o relevantes:

Primera. Necesidad de establecer una Jurisdicción especializada en Derecho de Familia y de la Persona.

Los asistentes al foro consideraron urgente la creación de una jurisdicción especializada, propia e independiente que pueda abordar adecuadamente, y de manera integral, todos los problemas que se derivan de las familias en crisis. La especialización que se demanda debe abarcar tanto la primera como la segunda instancia así como a los miembros del Ministerio Público y a los profesionales que integran la dotación de los servicios psicosociales en los Juzgados.

Segunda. Inclusión de determinadas materias en esta jurisdicción especial.

Tales materias deberían ser las siguientes:

- a) Las que versen sobre la capacidad de las personas y las de declaración de prodigalidad.
- b) Las de nombramiento de tutores y curadores y discernimiento de estos cargos, y la esterilización.
- c) Las de filiación
- d) Las de nulidad del matrimonio, separación y divorcio y los de modificación de medidas adoptadas en ellos, y cualquier otro que se formule al amparo del Título IV del Libro I del Código Civil.
- e) Las que versen sobre las consecuencias de la ruptura de las uniones de hecho con hijos y de las consecuencias patrimoniales de las uniones de hecho sin hijos.

- f) Las que se refieren a la guarda y custodia de los hijos menores, relaciones paterno-filiales y cualquier otro tema que se formule al amparo del Título VII del Libro I del Código Civil; y las relaciones de los parientes y allegados con respecto a los hijos menores.
- g) Las de alimentos entre parientes
- h) Las de reconocimiento de eficacia civil de resoluciones o decisiones eclesiásticas en materia matrimonial.
- i) Los procedimientos que tengan por objeto la oposición a las resoluciones administrativas en materia de protección de menores.
- j) Los procedimientos sobre acogimiento y adopción.
- k) Los procedimientos que versen sobre el régimen económico matrimonial y cualquier otro que se formule al amparo de lo dispuesto en el Titulo III, Libro IV, del Código Civil, en los casos en los que la L.E.C. les atribuye competencias.
- l) Los aspectos civiles de la sustracción de menores
- II) El control de centros de internamiento de personas sin capacidad.

Tercera. La Jurisdicción de Familia y los denominados «Juicios Rápidos».

Se considera que con la estructura actual de los Juzgados que conocen asuntos de familia, es innecesaria la creación de las OSI (Oficinas de Señalamiento Inmediato). Esta medida no es adecuada para conseguir la finalidad de agilización pretendida por la Disposición Adicional 5ª de la Ley Orgánica 19/2003. Lo que realmente hace falta es la creación de una jurisdicción especializada, con un número de juzgados suficiente, con equipos técnicos y fiscales adscritos, con dotaciones materiales y humanas suficientes, que permitan cumplir con los plazos procesales ya establecidos en la L.E.C. y con una justicia de calidad frente a una justicia express.

Cuarta. Necesidad de promover el impulso de la ley reguladora del fondo de garantía de pensiones al que se refiere la Disposición Adicional Unica de la ley 15/2005, de 8 de julio.

Además de estos temas, se trataron en profundidad las cuestiones y problemas procesales planteados por la regulación de la guarda y custodia compartida, la incidencia de tal media en el uso de la vivienda familiar y en la pensión alimenticia de los hijos y los problemas competenciales entre los Juzgados de Familia y los Juzgados de Violencia sobre la mujer.

El Defensor del Menor, en todas sus últimas Memorias, ha insistido en planteamientos similares, resultando esperanzadora la reciente respuesta facilitada por parte del Presidente del Consejo General del Poder Judicial ante las propuestas, sugerencias y reflexiones que, en su día, se le plantearon por parte de esta Oficina, ante las disfunciones observadas en este ámbito y de las denuncias ejecutadas al respecto por los ciudadanos.

En esta línea se está manteniendo también una fluida relación con el Colegio Oficial de Psicólogos de Madrid, a través de su Presidente, ante las denuncias que se han recibido respecto de la actuación concreta de distintos profesionales y, sobre todo, de cara a la conveniente protocolización de las intervenciones de los que se encuentran adscritos a los Juzgados, conformando los Equipos Técnicos.

El ejercicio de las competencias propias de esta Institución –recibiendo y tramitando las quejas de los ciudadanos– ha permitido detectar la preocupante insatisfacción que genera, en algunos casos, en los progenitores litigantes la prueba pericial que se practica por parte de dichos Equipos en los procedimientos contenciosos de familia.

En ocasiones, es la tardanza en la emisión de dichos informes la causa de tal malestar. En otras, se cuestiona el trato que los ciudadanos reciben por parte de los integrantes de aquellos órganos. Este Comisionado es consciente de la excesiva carga de trabajo de estos Equipos y de sus dificultades para emitir sus dictámenes en plazo. También sabe que el frágil equilibrio emocional de aquéllos que se encuentran inmersos en un grave conflicto familiar les hace extremadamente sensibles ante comentarios, opiniones u otras circunstancias que en otro contexto no producirían una valoración negativa.

Con todo ello es lo cierto que un Servicio Público eficaz, ágil y respetuoso con el ciudadano exige una mejora en la prestación del mismo, máxime cuando están en juego y se están cuestionando derechos que afectan a los menores de edad.

La constatación de estas deficiencias y las importantes consecuencias que para los menores suponen, han movido a este Comisionado a buscar soluciones, a efectuar algunas recomendaciones y a auspiciar medidas entre las cuales destaca la necesaria especialización de los profesionales implicados.

También se considera urgente la puesta en común de estas inquietudes con otras Entidades, Organismos o Administraciones pues sólo con la colaboración de todos podrá valorarse la oportunidad de introducir mecanismos que garanticen la objetividad y el respeto a los derechos procesales de las partes. En tal sentido cabría reflexionar sobre la conveniencia de protocolizar las intervenciones de los Equipos Técnicos, lo cual requiere el consenso de cuantos tienen responsabilidad sobre este tema.

Por este motivo, y en el ámbito de nuestras competencias, con el ánimo de colaborar en cuanto pueda redundar en beneficio del interés superior de los menores de edad, se le transmitió al Presidente del citado Colegio de Psicólogos la disposición de esta Institución para impulsar un debate en profundidad sobre este trascendente medio de prueba y sobre el modo en que mejor se garantice con su práctica los derechos de todos los niños y niñas que se ven afectados por las separaciones o divorcios traumáticos de sus progenitores o por la ruptura convivencial de aquéllos no unidos en matrimonio.

A fecha de hoy le consta a este Comisionado que el Colegio de Psicólogos está trabajando en este importante tema y colaborando a tal fin con la Consejería de Justicia e Interior.

En íntima conexión con lo anterior, y con el relevante papel que en el proceso están adquiriendo los informes periciales emitidos por los técnicos para determinar guardas y custodias y regimenes de visitas, no puede dejar de volver a aludirse, también en esta Memoria, a dos cuestiones que siguen siendo motivo de gran inquietud para este Comisionado:

1. La frivolidad con la que muchos progenitores denuncian a sus parejas como autores de supuestos abusos sexuales en las personas de sus hijos, fruto en muchas ocasiones de su resentimiento y odio mutuo. Merecería la pena analizar estadísticamente en los Juzgados de nuestra Comunidad el número de denuncias que se presentan por estos temas, el número de resoluciones absolutorias que se dictan y las consecuencias que tales procedimientos ocasionan en las relacio-

nes paternofiliales (así por ejemplo, expedientes números 15/05, 90/05, 118/05, 209/05, 294/05, 324/05, 491/05, 498/05, 644/05, 672/04, 782/05, 993/05, 1251/05, 1259/05, 1272/05, 1434/05, 1453/05, 1454/05, 1530/05, 1533/05....)

2. La manipulación que se ejerce sobre los hijos menores por parte de uno de sus progenitores impidiendo el régimen de visitas establecido, cuyo máximo exponente se cifra en lo que viene llamándose Síndrome de Alienación Parental<sup>25</sup> (por ejemplo, expedientes números 5/05, 322/05, 525/05, 746/05, 1027/05, 1052/05, 1055/05, 1086/05, 1109/05, 1288/05, 1377/05, 1436/05, 1545/05, ...).

Este Comisionado, consciente de su obligación de divulgar los derechos de los hijos ante las posibles vulneraciones de los mismos por parte de sus progenitores, está elaborando, en colaboración con un profesional experto en la materia, una completa guía de orientación y ayuda para la familia y para los profesionales sobre el S.A.P. que será editada durante el próximo año.

El referido Proyecto de Investigación contendrá:

- a) La elaboración de una investigación descriptiva del problema, utilizando un número significativo de casos diagnosticados que permita inferir conclusiones técnicas.
- b) La elaboración de protocolos médicos, psicológicos y sociales para los profesionales implicados en la salud física, psicológica y social de los menores.
- La elaboración de un informe final que incluya los descubrimientos y herramientas elaboradas, así como las recomendaciones necesarias para el abordaje y prevención del problema.

La importancia de este tema también ha movido a este Comisionado a incluir la patología del S.A.P. en los Cursos de Verano de El Escorial que, anualmente, celebra esta Institución en el mes de julio y que este año se enmarcan bajo el título «Los menores de hoy en una sociedad compleja: la difícil tarea de educar».

La actividad legislativa del año 2005 ha propiciado importantes reformas en el campo del Derecho de Familia o bien se han sentado, en dicho periodo, las bases para la aprobación futura de interesantes novedades en dicho campo.

Así la tan esperada Ley de Mediación Familiar cuenta ya con un Anteproyecto que se debatirá en breve y que previsiblemente posibilitará su aprobación en la próxima legislatura. Salvo pequeños matices –que serán trasladados oportunamente a la Directora General de Familia— este Comisionado considera que en esta materia se ha realizado una buena labor con el Anteproyecto citado, si bien habrá que prestar una especial atención al desarrollo reglamentario que se efectúe de la referida norma.

En el verano pasado fueron aprobadas dos importantes Leyes:

<sup>&</sup>lt;sup>25</sup> Como ya se dijo en su momento, puede definirse el S.A.P. como un trastorno que surge principalmente en el contexto de las luchas y disputas familiares por la guarda y custodia de los hijos, y subsiguiente régimen de visitas, en el que el progenitor que detenta aquélla, mediante distintas estrategias y a través de un proceso previamente elaborado de sistemático adoctrinamiento, al tiempo que transforma la conciencia de sus hijos, consigue enfrentar a éstos contra el otro progenitor, con el fin de impedir, obstaculizar o destruir los vínculos afectivos entre ambos, de modo que los menores lleguen a elaborar un actitud de enfrentamiento injustificado con aquél.

- La Ley 13/2005, de 1 de julio, por la que se modifica el Código Civil en materia de derecho a contraer matrimonio, la cual permite que éste sea celebrado entre personas del mismo o de distinto sexo, con plenitud e igualdad de derechos y obligaciones cualquiera que sea su composición. En consecuencia los efectos del matrimonio serán únicos en todos los ámbitos, con independencia del sexo de los contrayentes.
- La Ley 15/2005, de 8 de julio, por la que se modifica el Código Civil y la Ley de Enjuiciamiento Civil en materia de separación y divorcio.

Como se explica en la Exposición de Motivos, con la primera el legislador ha decidido remover una larga trayectoria histórica de discriminación basada en la orientación sexual de las personas. La actual regulación del matrimonio trata así de dar satisfacción a una realidad palpable que requiere un marco que determine los derechos y obligaciones de todos cuantos formalizan sus relaciones de pareja, evitando así toda quiebra entre el Derecho y los valores de una sociedad cambiante cuyas relaciones ha de regular.

No hay que olvidar que nuestra Carta Magna proclama una serie de valores<sup>26</sup> cuya plasmación debe reflejarse en la regulación de las normas que delimitan el status del ciudadano, en una sociedad libre, pluralista y abierta y que por ello era necesario que la Ley permitiera que el matrimonio fuera celebrado entre personas del mismo o de distinto sexo con plenitud e igualdad de derechos y obligaciones cualquiera que fuera su composición.

La referida modificación legislativa ha supuesto la posibilidad de adopción de menores por parte de parejas homosexuales lo cual, durante muchos meses, ha sido objeto de polémica en nuestra sociedad. En tanto que el texto legislativo se discutía esta Institución sugirió algunas reflexiones sobre el particular las cuales se reproducen, a continuación:

«El Defensor del Menor considera que, si bien es cierto que se están produciendo avances en lo que a la aceptación social de este colectivo se refiere, en estos momentos, no se dan las condiciones sociales necesarias para garantizar la estabilidad y el correcto desarrollo de los niños que puedan ser adoptados por parejas homosexuales. Por ello, considera que sería beneficioso para el conjunto de la sociedad y especialmente para los menores que transcurriera un espacio prudencial de tiempo entre la posibilidad de contraer matrimonio entre aquéllas y la facultad de adoptar por parte de las mismas. La sociedad, y así lo demuestran las recientes encuestas, va superando poco a poco la homofobia y los prejuicios existentes tradicionalmente sobre el reconocimiento de derechos civiles a los homosexuales, pero plantea aún muchas dudas acerca de la adopción y las posibles consecuencias que ésta pueda tener en lo referido a la aceptación social de los menores adoptados. El cambio de uso social que supone el matrimonio entre homosexuales provocará, indudablemente, un impacto que debe separarse en el tiempo del que se producirá, más acentuado, con la adopción.

En este sentido, el Defensor del Menor considera necesario prever una medida cautelar y temporal que permita que la sociedad conviva con las nuevas situaciones familiares que se derivarán de

<sup>&</sup>lt;sup>26</sup> La promoción de la igualdad efectiva de los ciudadanos en el libre desarrollo de su personalidad –artículos 9.2 y 10.1–; la preservación de la libertad en lo que a las formas de convivencia se refiere –artículo 1.1.–; la instauración de un marco de igualdad real en el disfrute de los derechos sin discriminación alguna por razón de sexo, opinión o cualquier otra condición personal o social –artículo 14–.

los matrimonios entre homosexuales, de manera que, cuando se produzcan las adopciones, los menores sufran posibles rechazos, exclusiones o actitudes discriminatorias por parte de su entorno».

Por estos motivos la Institución del Defensor del Menor planteó, en su día, la posibilidad de establecer una moratoria de dos años en la entrada en vigor de la modificación del artículo 44 del Código Civil en lo referido exclusivamente a la posibilidad de adoptar prevista en el artículo 175 del mismo texto legal, si bien esta sugerencia no fue tenida en cuenta, aprobándose la Ley en el sentido por todos conocido.

Pero no sólo el tema de la adopción ha sido un tema debatido por mor de esta reforma legal. La celebración de estos matrimonios también suscitó enfrentamientos entre la ciudadanía y los titulares de los órganos judiciales al negarse algunos de éstos a celebrar los matrimonios entre personas del mismo sexo. Elevada la cuestión al Constitucional el Pleno del mismo, mediante dos autos de fecha 13 de diciembre de 2005, de contenido idéntico, inadmitió –formulándose diversos votos particulares— sendas cuestiones de inconstitucionalidad promovidas por Jueces encargados del Registro Civil con ocasión de proyectados matrimonios entre personas del mismo sexo. La razón decisiva de tal inadmisión fue la naturaleza no jurisdiccional del expediente matrimonial.

La aprobación de esta Ley también ha producido desajustes con otras disposiciones, como las que contiene la Ley del Registro Civil o la Ley de Reproducción Asistida. Por ello se han operado ya reformas respecto de los modelos de asientos y certificaciones del Registro Civil y del Libro de Familia y se está en vías de introducirlas respecto de la Ley de Reproducción Asistida.

En el primer caso la modificación legal ha supuesto la imprescindible adaptación terminológica de los distintos artículos del Código Civil que resultan afectados por el cambio. Estas adaptaciones tienen una incidencia directa en el ámbito de determinados modelos oficiales a que se han de ajustar los asientos practicados en los libros de los Registros Civiles y de las certificaciones expedidas en base a los mismos, incluidas las recogidas en el Libro de Familia, motivo por el cual se ha dictado la Orden JUS/568/2006, de 8 de febrero, que permite la citada adaptación, precisando su concreto alcance y habilitando a la Dirección General de los Registros y del Notariado para adoptar cuantas medidas sean precisas para el desarrollo y ejecución de la misma<sup>27</sup>.

En el segundo caso, es oportuno reflexionar sobre la incidencia de esta Ley (13/2005) en la normativa reguladora de la reproducción asistida, en cuanto la LRA todavía vigente no regula la posibilidad de que estas técnicas sean utilizadas por una pareja de mujeres, lo que provoca un vacío legal en cuanto a la determinación de la filiación del hijo que así se conciba, situación que debería subsanarse a través del Proyecto de Ley sobre técnicas de reproducción humana asistida que, en estos momentos, se encuentra en tramitación en la que determinadas enmiendas formuladas tienen como finalidad ajustar sus previsiones a la nueva realidad legal de la institución matrimonial.

Por lo que respecta a la Ley de Divorcio esta Institución tuvo ocasión de efectuar un estudio de la misma, antes de su aprobación, en la que tuvo oportunidad de expresar sus pareceres sobre la misma. Aunque la norma afronta diversos aspectos relativos al matrimonio sólo lo concerniente a los hijos focaliza la atención de esta Institución.

<sup>&</sup>lt;sup>27</sup> Esta Orden ha sido completada por otra que la aclara (Orden JUS/644/2006, de 6 de marzo, sobre aclaración de la Orden JUS/568/2006, de 8 de febrero, sobre modelos de asientos y certificaciones del Registro Civil y del Libro de Familia).

Según la Exposición de Motivos, con esta Ley se pretende reforzar la libertad de decisión de los padres respecto del ejercicio de la patria potestad, haciendo que ambos progenitores perciban que su responsabilidad para con aquéllos continúa, a pesar de la separación o el divorcio, y que la nueva situación les exige incluso, un mayor grado de diligencia en el ejercicio de la patria potestad, procurando la mejor realización de su beneficio e interés a través de la realización del principio de la corresponsabilidad.

Introduce, además, la citada Exposición de Motivos los beneficios que se derivan de la mediación, configurada como un recurso voluntario y alternativo para la solución de los conflictos familiares, por la vía del mutuo acuerdo, y como un instrumento idóneo para reducir las consecuencias indeseadas de toda ruptura, mantener la comunicación y el diálogo entre los miembros de la familia y garantizar la protección del interés superior de los hijos.

Bajo el punto de vista de esta Institución la reforma supone, más que un drástico cambio legal, un cambio de filosofía en lo que a la guarda y custodia de los hijos respecta, que pasa por superar la idea de un padre ganador, el custodio, y otro perdedor, el «visitante», a favor de la corresponsabilidad y el cuidado compartido.

Ello implica, en primer lugar, el modificar el automatismo con que muchas sentencias atribuyen a la madre la custodia de los hijos y a los padres un régimen de visitas muy limitado, acorde con una realidad social y con una distribución familiar de roles que, afortunadamente, está variando notablemente. Se trata de superar ese concepto y dar paso a una concepción amplia de asunción de responsabilidades y tiempo compartido, cuya materialización habrá que analizar en cada caso, valorando las condiciones y situaciones particulares y concretas, pero siempre priorizando el interés del menor y su estabilidad.

En este sentido ninguna opción debe quedar a priori descartada, incluida la de que el menor alterne siempre que se den las circunstancias favorables, por tiempos iguales, la vivienda de ambos progenitores o que sean éstos los que se desplacen a una única vivienda familiar. En todo caso, hablar de custodia compartida no puede asimilarse sólo a establecer una distribución matemática de tiempos o el uso alternativo del hogar familiar por parte de ambos cónyuges.

Deberán buscarse las circunstancias adecuadas, en función de las peculiaridades de cada pareja, para que cada padre y cada madre puedan involucrarse activamente en la vida cotidiana de sus hijos. La estabilidad de los mismos depende, prioritaria y fundamentalmente, de la actitud racional de los padres, considerando a aquéllos como objetivo común básico. De la cordura que apliquen a sus actos dependerá el resultado final, pero si no es posible el consenso, serán los jueces –cuya especialización cada vez se hace más necesaria— los que deberán afrontar dicha responsabilidad y tener los mecanismos adecuados a su alcance para eliminar al máximo los focos de tensión, salvaguardando el bienestar de los menores.

A raíz de la publicación de la Ley, y surgiendo diversos problemas prácticos, la Fiscalía General del Estado ha dictado la Instrucción número 1/06 «Sobre la guarda y custodia compartida y el empadronamiento de los hijos menores».

Las conclusiones que se recogen en este documento son las siguientes:

1.º Los hijos menores han de ser empadronados en un solo domicilio, también en los supuestos de guarda y custodia compartida.

- 2.º El domicilio preferente será el de aquel de los progenitores con el que, en cómputo anual, el menor pase la mayor parte del tiempo.
- 3.º En los supuestos en los que los periodos de convivencia estén equilibrados hasta el punto de que no pueda determinarse con cuál de los padres pasa el menor en cómputo anual la mayor parte del tiempo, deberán ser en principio los propios progenitores quienes de mutuo acuerdo elijan de entre los dos domicilios en los que el menor vive, aquél en el que ha de ser empadronado el menor.
- 4.º A fin de coadyuvar a un pacífico disfrute por parte del menor de su derecho a estar correctamente empadronado, los Fiscales velarán por que en los convenios reguladores, o, excepcionalmente a falta de ellos, en las resoluciones judiciales en que se opte por una guarda y custodia compartida con tiempos de permanencia equilibrados se determine cuál ha de entenderse como domicilio del menor a efectos de empadronamiento.

No puede terminarse este epígrafe sin denunciar, de nuevo, la imperiosa necesidad de dotar de una normativa adecuada a los llamados «Puntos de Encuentro». La existencia de este recurso supone la obligación de contar con unas normas que regulen su funcionamiento, que homologuen los ya existentes y que establezcan las condiciones precisas para los que se proyecten en el futuro. Los Puntos de Encuentro deben ser supervisados y su funcionamiento debe ser evaluado con el fin de detectar las deficiencias que puedan presentar y subsanarlas, en su caso.

Queda por determinar cuál debe ser su naturaleza y qué tipo de cualificación deben tener sus integrantes así como si su gestión debe ser o no exclusivamente pública. Preocupa a este Comisionado si se están cumpliendo en los mismos los stándares precisos de experiencia, calidad y capacidad por parte de los profesionales que en los mismos trabajan y si su dotación económica es suficiente para garantizar la competencia profesional de aquéllos y la estabilidad en el empleo. También es motivo de honda preocupación la deficiente coordinación que se establece, en ocasiones, entre estos recursos y los Juzgados y Tribunales, máxime cuando en la mayoría de las veces aquéllos están coadyuvando a la ejecución de las resoluciones dictadas por los mismos.

### 1910. Conciliación de la vida familiar y laboral (4)

La preocupación que ha sentido esta Institución ante la difícil armonización del trabajo y la familia ha determinado que desde esta Oficina se haya impulsado la elaboración de un completo informe sobre esta materia, por parte del Centro Internacional Trabajo y Familia-IESE Bussines School y el Centro Universitario Villanueva, que fue presentado, a finales del año 2005, al Presidente del Consejo Económico y Social (CES), bajo el título «Conciliación de la vida familiar y laboral en beneficio de la infancia».

El estudio, además de hacer un planteamiento sobre el marco internacional, nacional y autonómico a este respecto, propone una amplia batería de medidas implantadas ya en diferentes ámbitos, que pueden propiciar una notable mejora en las condiciones en que los españoles pueden armonizar su trabajo y su vida personal y familiar, especialmente para atender el que debe ser su principal objetivo: cuidar de sus hijos. Las medidas propuestas están agrupadas en torno a tres ejes diferentes: el sociolaboral, el fiscal y el educativo y se refieren a actuaciones a desarrollar por las empresas, los trabajadores y las Administraciones. El Defensor del Menor entregó este documento al CES con la petición de estudio, valoración, armonización y, en su caso, formulación de propuestas.

Medidas socio-laborales: A este respecto, se considera que el menor obtendrá un beneficio directo de todas aquellas medidas que la empresa ofrezca a sus padres, sean éstos biológicos o por adopción. Las medidas se proponen desde el inicio de la gestación, cuyo adecuado desarrollo debe ser facilitado en todo momento. En este punto, se hace una mención especial a las condiciones relativas a los padres adoptivos, para quienes se propone que se facilite, mediante permisos retribuidos o licencias con sueldo, el viaje a los países de origen de los niños adoptados.

Una vez que el hijo o la hija ha nacido, se proponen medidas como:

- Ampliar la baja maternal, pasando de las 16 semanas actuales a un mínimo de 20 y un máximo de 26 (añadiendo 4 semanas más en caso de parto múltiple y otras más por cada hijo a partir del segundo). Así, ha de considerarse también la posibilidad de ampliar las semanas de baja en función del número de hijos que se tenga.
- Ampliar la baja de paternidad independiente de la de la madre, entre dos y cuatro semanas.
- Favorecer el regreso de las madres al mercado laboral después de una baja o retirada de larga duración por cuidado de hijos menores.
- Aplicar a los padres adoptivos las mismas medidas que se apliquen a los padres biológicos.

Tras el descanso parental por nacimiento del hijo, se propone, entre otras:

- Ampliación del mínimo de guarda legal o reducción de jornada, de modo que se posibilite la implantación de jornadas continuas en las empresas con turno de mañana o tarde.
- Incorporación paulatina y retribuida al trabajo después de la baja maternal.
- Excedencia por cuidado de hijos menores de 3 años, ampliando a 18 meses la reserva del mismo puesto de trabajo.

En lo relativo a las empresas, se establecen algunas medidas, como incluir el grado de conciliación que posibilitan a sus empleados dentro del concepto de Responsabilidad Social Corporativa como elemento a tener en cuenta o la creación de la figura del «Agente de Conciliación» en cada empresa como persona encargada de velar para que la empresa progrese en el establecimiento y aplicación de medidas de conciliación. Igualmente, se propone la creación de «Foros de Conciliación» donde se debatan y den a conocer las propuestas y resultados sobre conciliación obtenidos entre empresas del mismo sector. También se proponen incentivos a las empresas que presten servicios de carácter familiar.

Algunas propuestas sobre los horarios laborales son:

- Flexibilidad en los mismos teniendo en cuenta de qué tipo de sector laboral se trate a la hora de aplicar diferentes opciones y atendiendo a las peculiaridades propias de cada trabajador.
- Inversión y colaboración por parte de la empresa en la formación de los trabajadores, lo que les permitirá acceder a otros puestos que les faciliten la conciliación de su vida familiar y laboral más fácilmente.

 Reajuste de los horarios de determinados sectores, como los trabajadores de comercio y grandes superficies.

Medidas fiscales: En este apartado se hacen propuestas en una doble vertiente. Por un lado, encaminadas a la concesión de benéficos fiscales a las empresas que, de forma continuada, desarrollen políticas que faciliten la conciliación de la vida familiar y laboral. Por otro, se pretende fomentar la concesión de beneficios fiscales a las propias familias, desde la perspectiva de que las cargas que soportan justifican la reducción de su presión fiscal.

Se entiende positivo que las autoridades fiscales incentiven de algún modo a las empresas que adopten ese tipo de medidas y que el disfrute de dichos beneficios esté condicionado a la obtención de algún certificado similar a los existentes en materia de calidad.

En lo que se refiere a las familias, se proponen medidas fiscales que pueden contribuir, aunque sea de forma indirecta, a esa conciliación, tales como: incrementos en la deducción por nacimiento o adopción de hijos, aumento de la ayuda a las mujeres trabajadoras con hijos menores de tres años e incremento de la misma en función del número de hijos, así como otro tipo de deducciones aplicables a distintos conceptos fiscales, que el estudio menciona de manera pormenorizada.

En subvenciones directas a las familias también se proponen aspectos como:

- Promover ayudas económicas a los padres y/o madres que ejerciten el derecho de excedencia de los hijos con edades comprendidas entre 0 y 3 años.
- Promover ayudas económicas a trabajadores que deseen reducir su jornada por cuidado de hijos menores de hasta 6 años.

Para las empresas, destinar ayudas económicas para la sustitución de personas trabajadoras en excedencia para el cuidado de hijos menores o con reducción de jornada por motivos familiares.

Se hace mención específica a una serie de medidas aplicables a las familias que tengan a su cargo menores con graves deficiencias o hijos discapacitados, para las que deben contemplarse dotaciones económicas y ayudas especiales.

Medidas educativas: Se pide una mayor colaboración del entorno educativo para que los padres puedan ser corresponsables en la educación de sus hijos de una manera adecuada lo que, sin duda, será mucho más fácil de conseguir si se pueden compaginar las obligaciones laborales con las tareas familiares. En este sentido, se realizan propuestas como las siguientes:

- Potenciar la colaboración real y efectiva entre familia y centro educativo, facilitando, por ejemplo, los horarios de tutoría y de visitas de los padres al colegio para conocer la realidad del mismo.
- Desarrollar actividades de formación para padres y madres. De forma especial, se proponen campañas de sensibilización para que los padres asuman también las tareas domésticas.
- Armonizar los horarios laborales y escolares, no con el objetivo de que los menores pasen más tiempo en los colegios sino de facilitar la entrada y salida de los mismos en tiempos más acordes con los horarios en los que los padres pueden llevarlos y recogerlos. Esto implica servicios de «primeros del cole» y ampliación de las jornadas extraescolares.

- Dotar de un número mayor de plazas de escuelas públicas de educación infantil en el tramo
   0-3 años.
- Destinar ayudas económicas al acceso a escuelas infantiles privadas en el tramo 0-3 años si concurren una serie de condiciones: por parte de la escuela, estar autorizada por la autoridad educativa y cumplir todos los requisitos previstos, y por parte de las familias, cumplir determinadas condiciones laborales y económicas.
- Facilitar el desarrollo de centros de educación infantil en empresas.
- Estudiar otras alternativas para el cuidado especializado de menores en el domicilio.

Estudiar nuevas fórmulas educativas para el medio rural que permitan una mejor planificación de los centros.

Todas estas medidas buscan el objetivo común de armonizar la vida laboral y familiar pero sólo la combinación de muchas de ellas y el compromiso de las Administraciones y las empresas en aras a alcanzarlo, serán capaces de propiciar avances reales. Los padres de hoy parecen vivir en paralelo a sus hijos lo que genera ansiedad e impotencia a la familia, asfixiada por la falta de ayudas y de medidas que permitan esa ansiada conciliación de cuya carencia son víctimas especialmente las mujeres y, de forma singular, los menores.

El estudio presentado, con las múltiples propuestas concretas que incorpora y la presentación de la realidad existente a este respecto en otros países del ámbito europeo, pretende aportar un impulso más en la consecución de ese objetivo que, en definitiva, ha de ser el objetivo de todos.

En íntima conexión con lo anterior, recientemente, el Defensor del Menor y la Fundación + Familia han colaborado en pro de la mejora de las relaciones entre la vida laboral y familiar. Ambas entidades han firmado un acuerdo marco de colaboración con el fin de difundir los valores y objetivos que tiene la Fundación de defensa, protección y promoción de la familia y, más en concreto, los relacionados con el Certificado de Empresa Familiarmente Responsable (CEFR), desarrollado por la referida Fundación (y con el que esta Institución coincide plenamente), para incentivar y distinguir a las empresas que más respetan a la familia y más contribuyan al equilibrio entre la vida laboral y familiar. El mencionado Convenio pretende aprovechar los esfuerzos de ambas entidades en el objetivo común de la promoción de la familia y de su protección frente a una cultura de trabajo poco respetuosa con ella.

Por lo que a los expedientes tramitados respecta, se ha de reseñar que sólo han sido cuatro los incoados en tal periodo (300/05, 1274/05, 1386/05 y 1515/05), de los cuales sólo uno permanece abierto (300/05). Ello representa un bajo porcentaje de un 0,25% sobre el número total (1598) de expedientes incoados durante el año 2005. En atención telefónica se han atendido 43 llamadas sobre este concreto particular, lo cual representa un 1,36% sobre el número total de llamadas telefónicas atendidas (3158).

### 1999. Información, orientación y asesoramiento (54)

Aunque las solicitudes de información, asesoramiento y orientación general se siguen produciendo mayoritariamente a través de la línea telefónica, es lo cierto que el número de expedien-

tes tramitados dentro de este epígrafe ha experimentado un aumento considerable –casi un 34 %–respecto del año anterior, acorde con el deseo de la ciudadanía de conocer cada vez más y de informarse mejor sobre los temas que le preocupan.

Efectivamente, frente a los 36 expedientes del año 2004, en el 2005 se han incoado 54 lo cual, sobre el número total de expedientes abiertos (1598), representa un porcentaje de un 3,38%.

Las llamadas telefónicas, por su parte, han sido 251, representando éstas un 7,94% sobre el cómputo total de llamadas atendidas (3158).

De los expedientes citados 51 pudieron ser concluidos dentro del año, al facilitarse a los interesados la información que reclamaban (1/05, 7/05, 49/05, 71/05, 87/05, 95/05, 123/05, 164/05, 292/05, 356/05, 362/05, 404/05, 409/05, 445/05, 454/05, 456/05, 469/05, 470/05, 507/05, 763/05, 766/05, 850/05, 856/05, 868/05, 930/05, 968/05, 1003/05, 1081/05, 1116/05, 1121/05, 1150/05, 1166/05, 1189/05, 1190/05, 1191/05, 1192/05, 1193/05, 1201/05, 1241/05, 1253/05, 1261/05, 1262/05, 1281/05, 1325/05, 1326/05, 1327/05, 1340/05, 1349/05, 1361/05, 1526/05 y 1571/05).

En consecuencia tan sólo tres expedientes siguen aún en trámite (131/05, 1505/05 y 1582/05).

Las demandas de orientación y asesoramiento han tenido entrada en esta Institución a través de los medios que, a continuación, se reseñan:

- En 46 ocasiones las solicitudes aludidas se han vehiculizado a través del correo electrónico, siendo éste el medio mayoritario elegido por la ciudadanía para transmitir sus peticiones (expedientes cerrados: 1/05, 7/05, 49/05, 95/05, 123/05, 292/05, 356/05, 362/05, 404/05, 445/05, 456/05, 469/05, 470/05, 507/05, 763/05, 766/05, 850/05, 856/05, 868/05, 930/05, 968/05, 1081/05, 1116/05, 1121/05, 1150/05, 1166/05, 1189/05, 1190/05, 1191/05, 1192/05, 1193/05, 1201/05, 1241/05, 1261/05, 1262/05, 1281/05, 1325/05, 1326/05, 1327/05, 1340/05, 1349/05, 1361/05 y 1526/05; expedientes en trámite: 131/05, 1505/05 y 1582/05).
- En 4 casos las reclamaciones han llegado por correo ordinario (expedientes cerrados: 71/05, 409/05, 454/05 y 1003/05); en 3 los expedientes se incoaron de oficio (expedientes cerrados: 87/05, 164/05 y 1571/05) y, por último, sólo en 1 ocasión la tramitación se comenzó a raíz de una visita presencial (expediente cerrado: 1253/05).

Si se analiza la procedencia de las quejas, se obtienen los siguientes datos:

- 11 expedientes proceden de la Comunidad Autónoma de Madrid (expedientes cerrados: 49/05, 763/05, 850/05, 856/05, 868/05, 1003/05, 1262/05, 1189/05, 1190/05 y 1281/05; expediente en trámite 131/05).
- 18 tienen su origen en Madrid capital (expedientes cerrados: 95/05, 404/05, 409/05, 445/05, 454/05, 930/05, 968/05, 1121/05, 1150/05, 1191/05, 1201/05, 1241/05, 1253/05, 1325/05, 1326/05, 1327/05, 1340/05 y 1349/05).
- 7 expedientes fueron remitidos por ciudadanos de otras Comunidades Autónomas (expedientes cerrados: 71/05, 356/05, 470/05, 766/05, 1166/05 y 1361/05; expediente en trámite: 1582/05).

- 6 proceden del extranjero (expedientes cerrados: 469/05, 1116/05, 1192/05, 1193/05 y 1261/05; expediente en trámite: 1505/05).
- 9 expedientes no permiten identificar el origen de sus remitentes, al omitir tal dato (expedientes cerrados: 1/05, 7/05, 123/05, 292/05, 362/05, 456/05, 507/05, 1081/05 y 1526/05).
- Por último, 3 de ellos tienen su origen en nuestra Institución al haberse incoado de oficio (expedientes cerrados: 87/05, 164/05 y 1571/05).

Como en años anteriores, la inmensa mayoría de las consultas fueron realizadas por adultos siendo escasa la información requerida por los menores. En concreto los mayores solicitaron información en 41 ocasiones (expedientes cerrados: 1/05, 7/05, 49/05, 71/05, 95/05, 123/05, 356/05, 404/05, 409/05, 445/05, 456/05, 470/05, 507/05, 763/05, 850/05, 856/05, 930/05, 968/05, 1003/05, 1081/05, 1116/05, 1121/05, 1150/05, 1166/05, 1189/05, 1190/05, 1191/05, 1192/05, 1193/05, 1201/05, 1253/05, 1261/05, 1262/05, 1325/05, 1327/05, 1349/05, 1361/05 y 1526/05; expedientes en trámite: 131/05, 1505/05 y 1582/05). Por su parte los menores, sólo lo hicieron en 10 casos (expedientes cerrados: 292/05, 362/05, 454/05, 469/05, 766/05, 868/05, 1241/05, 1281/05, 1326/05 y 1340/05)<sup>28</sup>.

Aunque todas las demandas de orientación y asesoramiento fueron contestadas por esta Oficina por escrito, en algunas ocasiones fue necesario además realizar alguna llamada telefónica complementaria o mantener una entrevista personal con los ciudadanos interesados. En concreto, hubo atención presencial en 2 ocasiones (expediente cerrado: 7/05; expediente abierto; 131/05) y atención telefónica en otras 19 (expedientes cerrados: 409/05, 850/05, 856/05, 868/05, 930/05, 1003/05, 1081/05, 1150/05, 1190/05, 1201/05, 1241/05, 1253/05, 1262/05, 1325/05, 1326/05, 1327/05, 1349/05 y 1361/05; expediente en trámite: 131/05).

Los temas que preocupan a los ciudadanos y que les impulsan a dirigirse a esta Institución son de los más variados, motivo por lo cual no es posible hacer una sistematización de los mismos. Por ello nos limitamos a resaltar las cuestiones más interesantes agrupándolas del mejor modo posible:

- Conflictos derivados de la separación, divorcio o ruptura de convivencia de los progenitores (expedientes cerrados: 123/05, 404/05, 445/05, 1150/05 y 1526/05; expediente en trámite: 131/05).
- Conflictos derivados de las relaciones padres e hijos, bien sea por motivos personales strictu sensu (expedientes cerrados: 7/05, 292/05, 362/05, 766/05, 1281/05, 1349/05; expediente en trámite: 1505/05), bien por cuestiones patrimoniales (expediente cerrado: 968/05).
- Conflictos entre iguales (expedientes cerrados: 868/05, 1241/05 y 1340/05).
- Conflictos entre adultos y menores (expedientes cerrados: 95/05, 856/05, 1201/05, 1253/05 y 1361/05).
- Conflictos derivados de la relación entre abuelos y nietos (expediente cerrado: 1081/05).

<sup>&</sup>lt;sup>28</sup> En estas cifras no se han incluido, obviamente, los tres expedientes incoados de oficio (87/05, 164/05 y 1571/05).

Conciliación de la vida laboral y familiar (expedientes cerrados: 850/05 y 1325/05).

En algunas ocasiones, las quejas se refieren a asuntos generales que afectan a una pluralidad de individuos que se encuentran en una misma situación o con el mismo problema. Así en distintos expedientes se han tratado temas como:

- Racismo y delincuencia (expediente cerrado: 470/05), así como protección policial para menores y garantías relativas al momento de la detención (expediente cerrado: 1003/05).
- Infancia marginada (expediente cerrado: 1326/05) o maltratada (expedientes cerrados: 1121/05, 1262/05 y 1327/05).
- Menores y escolaridad (expedientes cerrados: 454/05, 1116/05 y 1193/05).
- Privatización de los Equipos Técnicos adscritos a los Juzgados (expediente cerrado: 1166/05).

En muchos casos, los interesados demandan información general sobre temas variados. Así:

- Sobre distintas Instituciones –Sindic de Greuges y Defensor del Pueblo Andaluz– (expedientes cerrados: 1/05; expediente abierto: 1582/05).
- Sobre publicaciones relativas a menores (expedientes cerrados: 1189/05 y 1192/05).
- Sobre Centros y Asociaciones infantiles y juveniles y voluntariado (expedientes cerrados: 1190/05 y 1191/05).
- Sobre adopciones y acogimientos y su tramitación (expedientes cerrados: 49/05 y 763/05).
- Sobre cómo actuar cuando existen menores que se ven involucrados en temas de vecindad
   propiedad horizontal (expedientes cerrados: 71/05 y 456/05).
- Prostitución y pornografía (expediente cerrados: 469/05, 507/05 y 1261/05).
- Menores y ocio o trabajo (expedientes cerrados: 356/05, 409/05 y 930/05).

Por último, los tres expedientes incoados de oficio se refieren a temas que directamente afectan a esta Institución (expediente cerrado: 1571/05) o que han sido promovidos por ésta (expedientes cerrados: 87/05 y 164/05).

Para terminar añadir que de todos los expedientes incoados (54), dos de ellos tuvieron que ser archivados, sin más trámite, a no contar con la colaboración de los interesados quienes no remitieron la información precisa para la continuación de aquéllos (expedientes cerrados: 1340/05 y 1526/05).

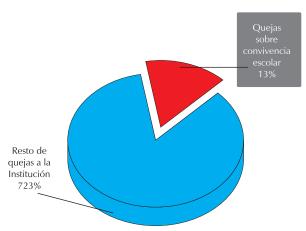
### 2000. EDUCACIÓN Y CULTURA

### 2100. Educación

### 2110. Convivencia en los centros educatios (213)

Comenzamos este apartado con el análisis de un epígrafe claramente relevante en lo que a quejas se refiere, tanto por la cantidad que supone, como por el contenido que aborda.

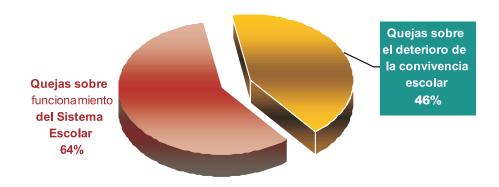
### **CONVIVENCIA EN LOS CENTROS EDUCATIVOS**



La proporción de quejas, referidas al posible deterioro de la convivencia en las escuelas, respecto del total de las quejas presentadas ante el Defensor del Menor, ha sido de un 13%, y al compararlas con el total de las referidas al funcionamiento del sistema escolar nos encontramos con un peso relativo del 46%.

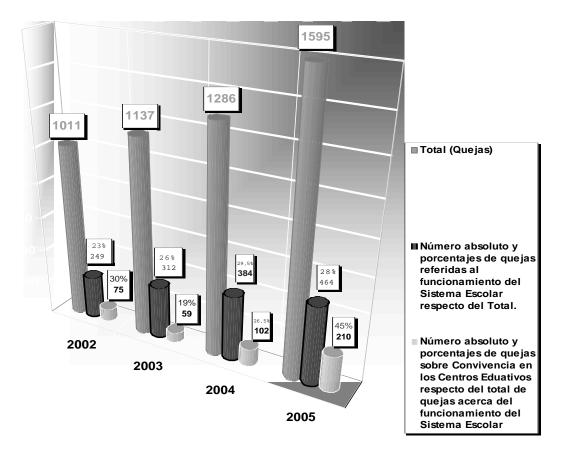
Es relevante también constatar que las quejas referidas a posibles `problemas de convivencia en los centros escolares' se han incrementado notablemente, habiéndose recibido más del doble en el año 2005 que en el 2004 (año 2004, 102 quejas; **2005, 210 quejas**). Si bien es verdad, que este aumento se produce dentro de un avance muy significativo en el número de total de quejas presentadas ante esta Institución (2004, 1286 quejas; **2005, 1595 quejas**)<sup>29</sup>.

### **CONVIVENCIA EN LOS CENTROS EDUCATIVOS**



<sup>&</sup>lt;sup>29</sup> No podemos obviar los resultados que se desprenden del reciente Estudio elaborado por el CIS (nº 2.621), en colaboración con la Institución del Defensor del Menor y la Obra Social de Caja Madrid, sobre Actitudes y opiniones sobre la infancia (en el Estado y en la C.A. de Madrid), en donde el 89% de los encuestados de la Comunidad de Madrid responden que conocen la institución del Defensor del Menor y el 54% que valora positivamente sus actuaciones. Estos resultados informan del grado de cercanía con que los ciudadanos madrileños aprecian esta Institución, siendo obvio que este sentimiento puede explicar en parte el aumento significativo del número de quejas que año tras año se presentan ante este Comisionado Parlamentario.

# EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE QUEJAS SOBRE EL DETERIORO DE LA CONVIVENCIA ESCOLAR EN RELACIÓN CON LAS QUEJAS SOBRE EL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA ESCOLAR Y CON EL TOTAL DE QUEJAS PRESENTADAS ANTE EL DEFENSOR DEL MENOR

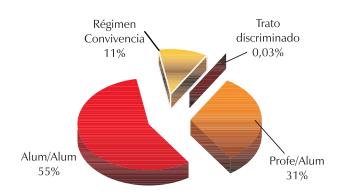


El análisis de los datos anteriores exige una reflexión en profundidad (en la que entraremos más adelante) y la adopción de medidas específicas por parte de las Administraciones educativas.

Hay que tomar en consideración que, sobre el contenido de la quejas contempladas en este epígrafe, puede haberse producido un cierto 'efecto llamada' motivado por el eco que, durante el año 2005, han encontrado en los medios de comunicación determinadas alteraciones de la convivencia escolar. No obstante el número de quejas referidas a las dificultades de convivencia, respecto del total del área de educación, se ha venido incrementado de manera muy significativa (2004: 26,5 %; 2005: 45%).

El Gabinete Técnico de esta Institución viene agrupando el contenido de las quejas, a las que nos referimos en este epígrafe, en una serie de apartados: 2111. Régimen de Convivencia en los Centros Educativos (en el año 2005; 24 quejas, 11%). 2112. Trato discriminatorio (7 quejas, 0,03%). 2113. Relaciones profesorado-alumnado (64 quejas, 31%). 2114. Relaciones entre el alumnado (118 quejas, 55%). La distribución porcentual de cada uno de estos apartados aparece recogida en el gráfico siguiente.

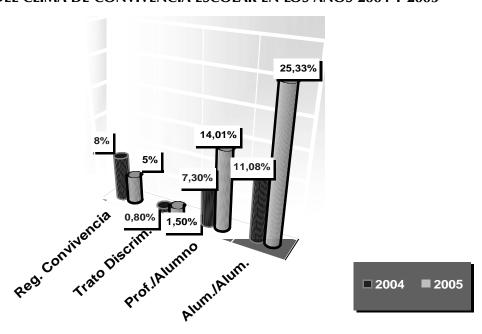
### CONVIVENCIA EN LOS CENTROS EDUCATIVOS



Con respecto al deterioro de las 'relaciones entre el alumnado' (contemplando conductas de acoso escolar entre alumnos), es preciso destacar que durante el año 2005 el número de quejas casi se ha triplicado respecto al 2004, pasando de 42 a 118. Ante el peso que adquieren estas quejas, la Institución del Defensor del Menor ha puesto en marcha una serie de iniciativas de las que daremos cuenta más adelante en este epígrafe.

Igualmente, conviene destacar que el número de quejas referidas al posible deterioro de la relación entre el profesorado y el alumnado ha crecido 2,5 veces respecto al 2004.

## GRÁFICA COMPARATIVA DE LAS QUEJAS REFERIDAS AL DETERIORO DEL CLIMA DE CONVIVENCIA ESCOLAR EN LOS AÑOS 2004 Y 2005



Además del esclarecimiento y atención de las quejas de los ciudadanos, el Gabinete Técnico del Defensor del Menor cuenta con un Servicio de Atención Telefónica (915 634 411), en cuyo registro aparecen las cifras recogidas en el cuadro adjunto.

Consultas telefónicas	2004	2005
Régimen de Convivencia	62	36
Trato discriminatorio en la escuela	12	15
Relaciones profesor -alumno	126	120
Relaciones entre alumnos	85	215
TOTAL. Convivencia en los centros educativos	285	386

En este caso también podemos observar el aumento significativo que se ha producido, en el servicio de atención telefónica, de aquellas llamadas relacionadas con el deterioro de las relaciones ente iguales (aumento de un 250% en el 2005, respecto al 2004).

Como ya hemos apuntado, estos datos nos obligan a reflexionar, en primer lugar, sobre el estado de la situación de la convivencia en nuestras escuelas, para posteriormente analizar el alcance de las medidas adoptadas.

Al objeto de construir una imagen de la problemática lo más ajustada posible a la realidad –además de la instantánea que nos ofrece el número y el contenido de las quejas presentadas por los ciudadanos ante el Defensor del Menor– es preciso contrastar estos datos con los facilitados por la investigación en el ámbito disciplinar de las ciencias sociales y la más específica desde las ciencias de la educación sobre la convivencia escolar.

### I. Datos sobre la situación de la convivencia escolar en nuestro País y en nuestra Región

Contemplamos, dos apartados: uno, referido a la información facilitada por los estudios de opinión nacionales y regionales recogidos desde grandes muestras y por agencias especializadas en el campo de las ciencias sociales y, otro, referido a la investigación escolar sobre los conflictos de convivencia.

### I.a. Estudios de opinión procedentes del ámbito disciplinar de las ciencias sociales

El Informe España 2005, de la Fundación Encuentro, ponía de manifiesto fundamentalmente dos cuestiones preocupantes, respecto a los problemas de convivencia entre iguales. Por una parte, en relación al alto índice de incidentes: cuatro de cada diez alumnos de la ESO han sufrido alguna agresión física de sus compañeros, a más del 30% de los alumnos les insultan a veces los compañeros, al 8,5% les amenazan y al 4,1% les agraden. Por otro lado, se constataba la existencia de

actitudes de pasividad y connivencia a la hora de abordar estas conductas por parte de las escuelas (el 50% de los alumnos dice que «no se hace nada» y el 40% afirma que «se anima al que agrede»).

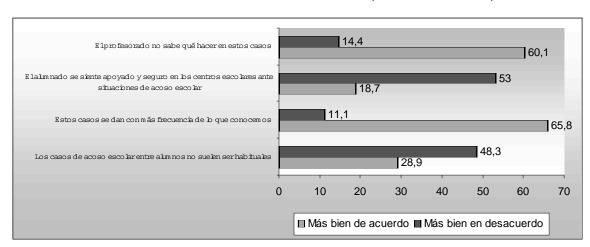
Asimismo, el Barómetro del CIS (Centro de Investigaciones Sociológicas) de julio de 2005, centrado en el análisis de la enseñanza y sobre la base de 2.425 entrevistas, a la pregunta sobre los problemas más importantes (se pide a los encuestados su opinión sobre 10 de ellos), la mayoría coloca en primer lugar «la escasa motivación de los alumnos por aprender», que resulta un problema muy o bastante importante para el 85,6%. En segundo lugar se sitúa «la ausencia de disciplina en los centros», una cuestión relevante para el 85,1% (ver gráfico). Le sigue «la conflictividad en los centros» (muy o bastante importante para el 84,5%). El cuarto problema es la «poca preocupación de los padres por la educación de los hijos» (81,5%). A cierta distancia se sitúan otros elementos como la falta de recursos para atender la diversidad de necesidades del alumnado (el 75,3% lo considera muy o bastante importante) o el poco nivel de exigencia de los profesores hacia los alumnos (67%).

### LOS PROBLEMAS DE LA EDUCACIÓN, SEGÚN LOS ESPAÑOLES

■ ¿Cómo valora cada uno de estos problemas?	Muy importante	Bastante importante	Poco importante	Nada importante
Las insuficientes instalaciones de los centros	26,4	44,0	14,4	4,0
El excesivo número de alumnos por aula	29,9	40,1	15,5	4,0
Falta de recursos para atender a la diversidad de necesidades del alumnado	31,8	43,5	10,4	2,0
La conflictividad en los centros	47,1	37,4	6,8	1,1
El contenido de los programas	25,0	40,0	14,7	3,4
La ausencia de disciplina en los centros	48,4	36,7	7,4	1,5
La escasa motivación de los alumnos por aprender	45,8	39,8	6,4	0,9
La escasa motivación de los profesores	33,9	38,2	14,3	3,7
Lo poco que los profesores exigen a los alumnos	26,7	40,3	17,0	4,2
La poca preocupación de los padres por la educación de sus hijos	46,7	34,8	10,8	1,6

A la luz de estos datos, parece evidente que, para el ciudadano de nuestro país, las alteraciones de la *convivencia escolar* son percibidas como un problema importante.

También, se refleja esta opinión en la investigación promovida por el Defensor del Menor y el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), con el objeto de conocer la opinión de la población española sobre temas de *infancia y adolescencia*. Esta encuesta se diseña con una muestra representativa de la población española mayor de 18 años, (3144 entrevistas) y una submuestra representativa de la Comunidad de Madrid (758 entrevistas). En lo que se refiere al «acoso escolar», consideran los entrevistados que mayoritariamente está presente «con mayor frecuencia de lo que conocemos» (65,8%) y que el «profesorado no sabe qué hacer en estos casos» (60,1%). El tema es valorado como preocupante ya que los entrevistados se muestran en desacuerdo con las afirmaciones de que «el alumnado se siente apoyado y seguro en los centros escolares frente a esta situación» (53%) y «los casos de acoso escolar entre alumnos no suelen ser habituales» (48,3%).



### OPINIONES SOBRE EL ACOSO ESCOLAR (NIVEL NACIONAL)

Texto de pregunta: Ante el fenómeno del acoso escolar, dígame si está Ud. más bien de acuerdo o más bien en desacuerdo con las siguientes frases.

Fuente: Estudio 2621 CIS, Defensor de Menor (2005).

En Madrid hay un mayor desacuerdo, que en el ámbito nacional, con que «los casos de acoso escolar entre alumnos no suelen ser habituales» (61,2%) y con que «el alumnado se siente apoyado y seguro en los centros escolares ante el acoso escolar» (72,5%).

### I.b. Investigaciones procedentes del ámbito de las ciencias de la educación

Esta investigación especializada sobre alteraciones de la convivencia escolar también nos facilita datos importantes, que se recogen a continuación.

### • Los problemas de convivencia entre iguales

Los estudios reconocidos en la comunidad científica<sup>30</sup> vienen a coincidir en que, entre el 25% y el 30% del alumnado de edades comprendidas entre 12-16 años, afirma haber sido víctima alguna vez de una agresión por parte de un compañero. En fechas más recientes, el Informe del Defensor del Pueblo (1999), el trabajo de Del Barrio y otros (2003) y el de FUHEM-IDEA (2003), mantienen con algunos matices este tipo de referencias.

En el citado estudio del Defensor del Pueblo, sobre la incidencia de los *problemas de convivencia entre iguales*, en el nivel de la Educación Secundaria Obligatoria en España, con una muestra de 3000 estudiantes, se obtuvo, entre otros, los siguientes porcentajes para determinadas situaciones: el alumnado se reconoce como *víctima* (sumando las categorías a veces, a menudo, muchas veces)

<sup>&</sup>lt;sup>30</sup> Internacionales como los de Olweus (1989), Whitney y Smith (1983), Byrne (1993, 1994 y 1998), O'Moore y Hillery (1989), Funk (1997), Fonzi y col. (1999), Almeida (1999); o los trabajos realizados en España por Viera, Fernández y Quevedo (1989), Fernández y Quevedo (1991) y Cerezo y Esteban (1992); el equipo de Rosario Ortega con tres amplios estudios sobre el maltrato entre alumnos en el medio escolar (1992, 1993 y 1994), Fernández y Ortega (1995) y Ortega (1998).

un 33.8% en insultos; un 4.1% en agresiones físicas; y un 0.7% en amenazas con armas. Se reconocen como agresores: un 40.9% en cuanto a insultos; un 6.6% en agresiones físicas, y un 0.3% en amenazas con armas. Declara haber visto episodios de violencia sin participar directamente: un 31.3% para insultos; 45% para agresiones físicas; y un 5.5% para amenazas con armas.

Este mismo estudio informa de que el número de *profesores* que declara *conocer que éstos* fenómenos ocurren en su centro es del 63% para los *insultos*, el 62.7% para *agresiones físicas*, y el 10% para *amenazas con armas*; siendo el *recre*o el escenario más frecuente para las agresiones físicas y la exclusión directa, mientras que los insultos, los motes y las agresiones a las propiedades se producen con mayor frecuencia en el *aula*. No observándose diferencias significativas entre centros públicos y privados.

Otro estudio realizado por la Fundación Hogar del Empleado (FUHEM) y el Instituto de Evaluación y Asesoramiento (IDEA) en el 2003, *Encuesta sobre las relaciones de convivencia en los centros escolares y en la familia*, nos ofrece también datos de interés que resumimos a continuación.

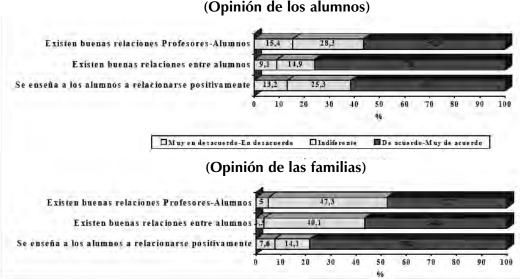


GRÁFICO: LA CONVIVENCIA EN EL CENTRO (Opinión de los alumnos)

Fuente: FUHEM-IDEA, 2003.

La gráfica nos muestra una menor incidencia de los problemas de convivencia, una realidad menos dramática de lo que en principio parecía deducirse, ya que solo el 15,4% del alumnado se manifiesta en desacuerdo con que «las relaciones con el profesorado sean buenas» y el 9,1% de que «existan buenas relaciones con los compañeros». Estas cifras se reducen cuando la opinión la manifiestan las familias, bajando hasta un 5% y un 3,3% respectivamente.

En el año 2004, el *Instituto Vasco de Evaluación e Investigación Educativa,* lleva a cabo un estudio sobre la presencia de conductas *«Bullying»* en los centros de *educación secundaria* del País Vasco, obteniendo los siguientes resultados:

- El índice de Bullying es del 3,7%.
- Hay un 11.4% de alumnado-víctima que no dice nada a nadie.

- Los porcentajes de maltrato a iguales son más altos como testigo que como víctima o agente.
- Los agentes principales son «unos chicos» y en su mayor parte de la misma clase.
- Ocurre sobre todo en clase.
- Los que más intervienen ante al maltrato son los amigos y la familia. Las víctimas son más chicos que chicas.
- El alumnado de 1º y 2º de ESO es el que más sufre maltrato junto con los repetidores.
- Se da menos en los municipios pequeños.

Y, en el 2005, el citado *Instituto Vasco de Evaluación e Investigación Educativa,* realiza este mismo estudio para *alumnado de Primaria*, llegando a los siguientes resultados:

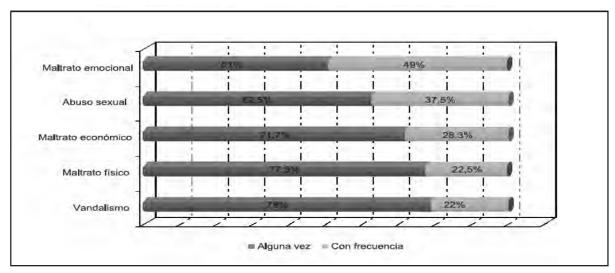
- El índice de Bullying es del 5,8%.
- El Bullying es más común en el último curso de Primaria.
- Hay un 14,3% de alumnado-víctima que no dice nada a nadie.
- Los porcentajes de maltrato a iguales son más altos como testigo que como victima o agente.
- Los agentes principales son «unos chicos» y la mayor parte de la misma clase.
- Ocurre sobre todo en el patio.
- Los que más intervienen ante al maltrato son los amigos y la familia.
- El alumnado de 6º de Primaria sufre más maltrato que el de 5º.
- A partir de 6º comienza a bajar.

En octubre de 2005, se lleva a cabo otra Investigación, esta vez, por el Centro Reina Sofía para el Estudio de la Violencia y Metra Seis, cuyos resultados se presentan en el Informe: Violencia entre compañeros en la escuela. Después de la realización de un conjunto de entrevistas telefónicas a una muestra representativa de jóvenes (800, de edades comprendidas entre los 12-16 años) a escala nacional, se llega a obtener los siguientes resultados:

# 5.1. Testigos Incidencia El 75% (600) de los escolares entrevistados ha sido testigo de agresiones en su centro escolar. Típos de maltrato Maltrato emocional (84,3%). Maltrato físico (76,5%). Vandalismo (17,2%). Maltrato económico (10%). Abuso sexual (1,3%). Lugar de la agresión El 71,3% de los testigos ha presenciado situaciones de maltrato en el patio, el 60,5% en la clase y el 52,7% en los alrededores del centro. La siguiente tabla muestra los lugares donde los testigos han observado los distintos tipos de maltrato.

Fuente: Violencia entre compañeros en la escuela, 2005.

GRÁFICO: FRECUENCIA DE LAS AGRESIONES PRESENCIALES SEGÚN TIPO DE MALTRATO



Fuente: Violencia entre compañeros en la escuela, 2005.

### **VÍCTIMAS DE ACOSO**

### Incidencia

- El 17,2% de las victimas de violencia escolar sufre acoso. Este porcentaje representa el 2,5% del total de la muestra de encuestados.
- El 45% de los alumnos acosados son agredidos por más de un agresor. Este porcentaje es mucho menor en las víctimas de violencia escolar en general (28,4%).

### Tipos de maltrato

- Maltrato emocional (90%)...
- Maltrato físico (70%).
- Vandalismo (5%).

Fuente: Violencia entre compañeros en la escuela, 2005.

Los lugares más habituales para llevar a cabo las agresiones son la *clase* (54,3%) y el patio (53,4%), aunque el porcentaje de las agresiones en los *alrededores del centro* (32,8%) no es despreciable.

Algunas de las consideraciones que facilita este estudio las trasladamos a continuación.

las actuaciones ante un acto de violencia escolar varían según el tipo de participación: cuando un escolar ve que otro está siendo agredido –testigo–, en la mayor parte de los casos afirma que interviene de alguna manera (71,5%); mientras que cuando un escolar está siendo agredido –víctima– lo más común es «aguantar» (50%), aunque la mayoría de las víctimas comentan con alguien las agresiones (81,9%).

Las víctimas consideran que la causa más importante de la violencia es que «la han tomado conmigo» (37,1%). El 18,1% de las víctimas de violencia escolar en general mantiene la ley del silencio y no lo cuenta a nadie.

Los chicos que son víctimas de violencia afirman que el 97% de los agresores son varones. Las chicas víctimas de violencia escolar también es más probable que sean agredidas por chicos (56%) que por chicas (44%).

– La intervención de los profesores en estos actos ronda el 50%. La principal consecuencia de esta intervención, según el agresor, es que «se controla más» (36,1%). Tanto agresores como víctimas están de acuerdo en que los profesores que no intervienen en el conflicto es «porque no se enteran» (27,9% y 39,7%, respectivamente).

En este mismo año, aparecen también los resultados del llamado «Estudio Cisneros» sobre «Violencia y Acoso Escolar», desarrollado por el Instituto de Innovación Educativa y Desarrollo Directivo (IEDI), entre el 15 de Mayo de 2005 y el 15 de Junio de 2005, con alumnos de 222 aulas desde 2º de primaria hasta 2º de Bachillerato de la Comunidad de Madrid. En este estudio se establece una incidencia de un 39 % de los alumnos entre 2º de Primaria y 2º de Bachiller que están expuestos a violencia de algún tipo en su entorno escolar. Según este estudio, un 24 % de los alumnos encuestados se encuentran en una situación técnica de Acoso escolar o Acoso Psicológico en la escuela.

Detecta también los comportamientos de acoso escolar más frecuentes:

22 COMPORTAMIENTOS DE ACOSO ESCOLAR MÁS FRECUENTES N= 4 600	PORCENTAJES	
1. Llamarle por motes	14,16%	
2. Reirse de él cuando se equivoca	8,86%	
3. No hablarle	8,54%	
4. Insultarle	8,07%	
5. Acusarle de cosas que no ha dicho o hecho	6,94%	
6. Contar mentiras acerca de él	6,45%	
7. No dejarle hablar	6,03%	
8. Meterse con él por su forma de ser	5,81%	
9. Burlarse de su apariencia física	5,10%	
10. Hacer gestos de burla o desprecio hacia él	4,95%	
11. Criticarle por todo lo que hace	4,95%	
12. No dejarle jugar con otros	4,85%	
13. Chillarle o gritarle	4,63%	
14. Cambiar el significado de lo que dice	4,51%	
15. Imitarle para burlarse	4,51%	
16. Esconderle las cosas	4,46%	
17. Pegarle collejas, puñetazos, patadas	4,26%	
18. Odiarle sin razón	4,04%	
19. Ponerle en ridículo ante los demás	3,64%	
20. Tenerle manía	3,52%	
21. Meterse con él para hacerle llorar	3,52%	
22. Meterse con él por ser diferente	3,15%	

Fuente: Estudio Cisneros VII violencia y acoso escolar (2005).

Resultados que, no coincidiendo con el resto de los estudios y poniendo de manifiesto algunas cifras que consideramos claramente excesivas (según este Informe, el 44% de los alumnos de 3º de primaria serían víctimas de situaciones de acoso), abundan en el hecho de la presencia real de con-

ductas de abuso de poder en la relaciones entre iguales que necesitan un marco escolar más centrado en la promoción de la convivencia, el apoyo entre iguales y la evitación de cualquier manifestación de abuso.

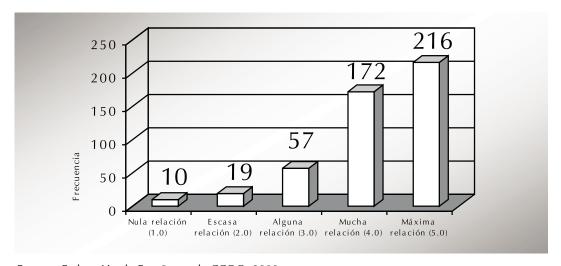
Como *conclusión* de este apartado referido a los *problemas de convivencia entre iguales*, podemos afirmar que existe una constatación importante y cada vez mejor conocida de la presencia relevante de conductas de acoso escolar entre iguales en las escuelas y de la necesidad de profundizar de manera significativa en la mejora significativa del clima escolar, de la actuación de los centros escolares para la prevención de estas conductas y en la profundización democrática de la vida de las instituciones educativas.

### • Incidencia de la violencia sentida por el profesorado

Además de las conductas en contra de la convivencia entre iguales, es preciso conocer y valorar la percepción que manifiesta el profesorado sobre la presencia de comportamientos que perturban un clima escolar de convivencia.

En el año 2000, se publica una primera investigación realizada por la Federación de Enseñanza de CCOO sobre «La salud laboral docente en la enseñanza pública» basándose en la aplicación –en 1999– de una serie de cuestionarios a una muestra de 508 profesores de Infantil, Primaria y Secundaria (obligatoria y no obligatoria) de todo el Estado Español y que, entre otros muchos aspectos, recoge lo que llama el síndrome «Burn-out» o síndrome del «quemado», una situación que algunos autores ya habían catalogado como de «malestar docente» (Esteve, 1984, 1987, 1988, 1995; Esteve, Franco y Vera, 1995, entre otros), insistiendo en su presencia en el profesorado como algo asociado a la tarea docente y aunque no se puede achacar solo a la presencia de situaciones de violencia en las aulas, si nos facilita una primera imagen de cómo se percibe hoy día la profesión de enseñante por parte de los propios docentes.

## HISTOGRAMA DE ESTRÉS: SÍNDROME DE *«BURN-OUT»* Y DOCENCIA RELACIÓN ENTRE SÍNTOMAS DE ESTRÉS Y DOCENCIA



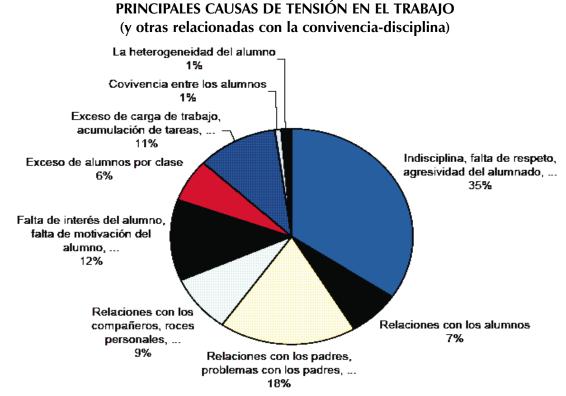
Fuente: Federación de Enseñanza de CCOO, 2000.

En la gráfica se observan cómo 216 profesores, de un total de 574, opinan que la docencia es una profesión de estrés. Estos datos nos ponen de manifiesto que existe un riesgo de tipo psicológico asociado al desarrollo de la tarea de enseñanza, llegándose a la cifra del 45.5%.

También, en el año 2000, el sindicato de profesores ANPE llevó a cabo una encuesta a través de internet en la que participaron más de 10.000 profesores de todo el Estado, acerca de la percepción del profesorado sobre violencia escolar. En ella se puso de manifiesto la necesidad de mejorar la disciplina y la convivencia en los centros, así como la urgencia de adoptar medidas que permitan su gobernabilidad. A la pregunta de ¿Cree que actualmente existen situaciones de violencia en los Centros Educativos?, el 85% de los encuestados se manifiesta de manera positiva.

En el 2004, la Federación de Enseñanza de Comisiones Obreras vuelve a realizar una encuesta de opinión sobre la salud laboral del profesorado a fin de conocer, de primera mano y a partir de una muestra amplia y suficientemente representativa, las opiniones del profesorado sobre sus condiciones de trabajo contando, para la parte técnica y para el propio trabajo de campo, con la empresa TNS-Demoscopia. Este trabajo se realizó entre enero y marzo de 2004 y fue titulado: *Un estudio de salud laboral del profesorado*.

La muestra estuvo formada por 2.023 profesores y profesoras, con una distribución que buscaba la respresentatividad de sus respuestas en función de una serie de características del centro en el que trabajaban: nivel, titularidad (incluyendo concertada y no concertada), distribución territorial, tamaño del municipio en el que está ubicado; y otras referidas a los propios profesores: género, edad, antigüedad, situación laboral, etc.



Fuente: CC.OO., 2004: Un estudio de salud laboral del profesorado.

Lo más novedoso, según los autores del estudio, fue la identificación de la indisciplina del alumnado como el elemento que mayor nivel de tensión produce en el profesorado, con algo de mayor peso en la enseñanza pública. Es decir, la mayoría del colectivo docente considera que la indisciplina le produce bastante o mucha tensión.

También puso de manifiesto una serie de sesgos acerca de las razones que se daban para explicar la presencia de determinados problemas de convivencia, como las de vincular las conductas violentas a centros concretos que escolarizan un mayor número de alumnos procedentes de entornos socioeconómicos desfavorecidos (que suelen ser públicos) y su mayor incidencia en los adolescentes (enseñanza secundaria) frente a los más pequeños (infantil y primaria).

En el 2005, IDEA y FUHEM, realizaron una encuesta a 1.296 profesores de educación infantil, primaria y secundaria de 67 centros públicos, privados y concertados de diferentes comunidades autónomas, en ella los profesores manifiestan su preocupación por la conflictividad escolar y creen que las familias tienen mucho que decir en este asunto.

Esta encuesta se complementa con otra anterior dedicada a la opinión de las familias sobre la convivencia en los centros, realizada en 2003. En esta ocasión, el objetivo fue tomar el pulso a los profesores y comprobar a través de ellos hasta qué punto la conflictividad escolar era un problema en nuestra escuela, encontrando que al parecer, en España seguimos manteniendo niveles relativamente bajos de violencia escolar: «La percepción mayoritaria de los profesores es que existe un clima adecuado y ordenado en los centros que permite una buena convivencia, hay buenas relaciones profesor-alumno (en opinión del 85,6% de los docentes), cumplimiento de las normas (61,7%) y orden en la clase (79,9%)».

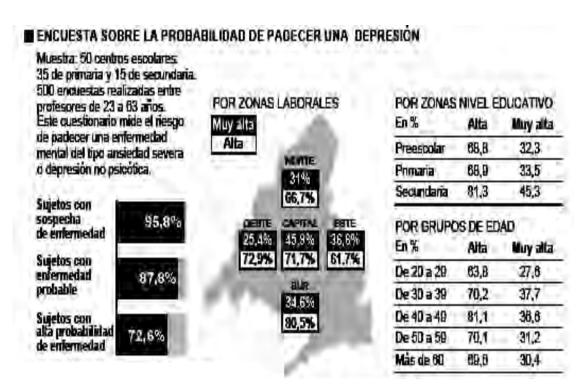
Según esta investigación, por otro lado, los conflictos que hoy sufrimos son prácticamente los mismos de hace cinco años: agresiones verbales entre alumnos, conductas disruptivas y aislamiento social. Lo que no resta gravedad al asunto, porque el buen clima de los centros, especialmente en secundaria, se ve muy afectado por este tipo de conductas negativas.

En diciembre de 2005, el sindicato ANPE, crea en la Comunidad de Madrid un servicio de ayuda al profesor (el teléfono del *Defensor del profesor*). Según los datos facilitados por este Sindicato, en el mes de diciembre el teléfono había recibido 200 llamadas al objeto de manifestar su malestar por la situación de deterioro de la convivencia. De las llamadas recibidas un 75% de los casos aseguraba que le era *imposible dar clase*, un 24% sufría amenazas verbales por parte de los alumnos, un 12% era objeto de presiones en su actividad diaria dentro del centro, un 5% recibía amenazas de los padres; un 4% había sufrido alguna agresión física y más de un 80% se sentía desamparado por la Dirección del centro y por la Administración.

También en diciembre de 2005, aparecen datos facilitados por el sindicato AMPE-Madrid y la Fundación Jiménez Díaz que se muestran en el siguiente cuadro.

Según este estudio de ANPE-Madrid, interpretado por el Servicio de Epidemiología de la Fundación Jiménez Díaz, casi 3 de cada 4 profesores encuestados tienen una alta probabilidad de sufrir ansiedad o depresión por causas debidas a la presión externa.

En el momento de elaborar el presente informe, la Consejería de Educación facilita a los medios de comunicación el dato, con fecha de marzo 2006, de que existen 400 profesores (de los 47.000 profesores que componen la plantilla de docentes de centros públicos en nuestra Comunidad) que se han dado de baja por estrés o depresión y que, desde septiembre de 2005 hasta



Fuente: ANPE-Madrid y Fundación Jiménez Díaz.

marzo de 2006, el servicio jurídico externo para atender a los profesionales de la enseñanza, habían interpuesto 46 denuncias de profesores contra alumnos por agresiones, insultos y amenazas. Entre denuncias de agresión a profesores y de defensa se han realizado 50 actuaciones en 2005.

Como *conclusión* de este apartado que hace referencia a la *violencia sentida por el profesora-*do, podemos afirmar que, si bien es verdad que las manifestaciones del malestar docente, sobre las condiciones de desarrollo de su tarea, son importantes; la percepción que tienen los docentes de los *problemas de convivencia, la indisciplina y la falta de respeto del alumnado* es que, por ahora, se trata de una realidad controlable, pero que necesita una atención específica. Las mayores dificultades que encuentran los profesionales de la enseñanza para superar estas circunstancias es la falta de formación y de habilidades profesionales para la gestión diaria del aula.

Seguramente el profesorado va encontrándose con la necesidad de revisar y actualizar su 'rol' profesional. Aunque, por otra parte, existe un impulso muy extendido de justificar el cambio exigiendo modificaciones sobre todo en las actitudes y comportamientos del alumnado y de sus familias, antes de que la violencia se haga fuerte en los colegios y que la relación amenazante hacia el profesorado pueda constituir un modo de relación habitual por parte del alumnado. Se tiende a eludir una reflexión profunda sobre el 'rol' más habitual del profesorado.

Encontramos, por tanto, evidentes muestras de desajuste entre las expectativas y tareas habituales del profesorado y las expectativas e intereses del alumnado y las familias, así como la presencia de un fuerte sentimiento de falta de apoyo por parte de las administraciones. Cada vez se hace más evidente la necesidad de mejorar las relaciones entre familias y escuela, profesionales de la educación, administraciones y barrios.

La mejora de los *procesos de respuesta* de las organizaciones escolares se muestra como el recurso más importante para el profesorado. Una respuesta desde el centro escolar en su conjunto, en la que los tutores puedan contar con el respaldo de la Dirección del centro (que suele tener una percepción distinta de estos problemas), con la incorporación de mejoras organizativas en la adopción de medidas preventivas y paliativas y con un apoyo profesional entre colegas, soportado en una formación en los propios centros acerca de los problemas de la práctica, pueden ser vías adecuadas de solución.

Parece del todo desaconsejable el desarrollo de iniciativas corporativas que inmovilicen posiciones y que propicien el enfrentamiento entre los distintos sectores que conforman la comunidad escolar profesorado-familias-alumnado, buscando la solución de las complejas situaciones de convivencia en la judicialización de las diferencias.

### • Incidencia de la violencia ejercida por el profesorado

Otra pieza de esa imagen que estamos construyendo sobre la situación de la convivencia en nuestras escuelas, la conforma la visión disponible sobre la *incidencia de la violencia ejercida por el profesorado*.

El estudio de FUHEM-IDEA (2003): encuesta sobre las relaciones de convivencia en los centros escolares y en la familia, nos ofrecía la siguiente gráfica de datos:

96 10090 8 0 70 50,3 6.0 3.8 50 40 20,9 30 14.1 20 2,1 10 In tim idar con In sultar Ridiculizar Tener manía amenazas ALUM NOS FAMILIAS

GRÁFICO № 5: CONDUCTAS AGRESIVAS DE LOS PROFESORES HACIA LOS ALUMNOS

Fuente: FUHEM-IDEA 2003.

Se pone de manifiesto que determinadas manifestaciones de la conducta del profesorado, como la de *tener manía* o *ridiculizar* tienen un cierto peso entre las percepciones que muestra el alumnado sobre la actuación del profesorado.

Por otra parte, en la encuesta realizada por IDEA y La Fundación Hogar del Empleado en el 2005, a la que ya nos hemos referido, un 22,6% de los profesores «ha observado alguna vez a un compañero ridiculizar a sus alumnos» y el 14% ha comprobado como un colega «tiene manía a algún alumno».

Los resultados del llamado «Estudio Cisneros» sobre «Violencia y Acoso Escolar», también ponen de manifiesto una serie de conductas de acoso desplegadas por el profesorado:

# AUTORES DEL ACOSO OTROS PROFESORES NIÑOS DE OTRAS CLASES NIÑOS DE MI CLASE NIÑOS DE MI CLASE 0,0% 5,0% 10,0% 15,0% 20,0% 25,0% 30,0%

Según los menores encuestados, un 4% de las situaciones el acoso las ejerce el profesor. Estos resultados, junto con el aumento de quejas dirigidas a esta Institución sobre los comportamientos docentes (han crecido 2,5 veces respecto al 2004), nos ponen de manifiesto otra vertiente más de la situación de crisis por la que está atravesando la vida escolar en los últimos años.

### • La violencia percibida por las familias

Para terminar de construir la imagen sobre el estado de la convivencia en nuestro País y en nuestra Región, tratamos a continuación la violencia escolar tal y como es percibida por las familias.

Citamos, al respecto, el trabajo publicado en octubre de 2005, recogiendo la *opinión de las familias sobre la calidad de la educación*, patrocinado por el Centro de Innovación Educativa (CIE-FUHEM) y realizado por el Instituto de Evaluación y Asesoramiento Educativo (IDEA). El estudio se llevó a cabo a través de un cuestionario dirigido a padres y madres de alumnos escolarizados en centros públicos, concertados y privados de diferentes Comunidades Autónomas en los que se imparte Educación Primaria, Educación Secundaria o Bachillerato.

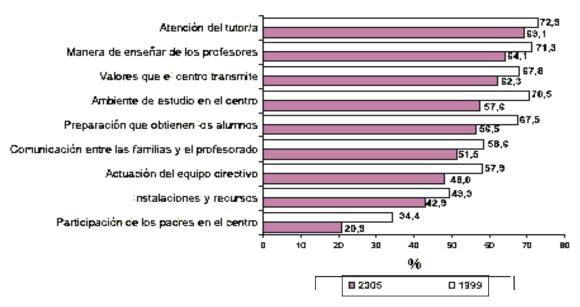
En este trabajo se puso de manifiesto que en el 71% de las familias estaba satisfecho o muy satisfecho con el clima de convivencia que existía en el colegio donde estudian sus hijos, lo que indica que los conflictos son problemas limitados que no pueden generalizarse. Los padres con hijos en Bachillerato se muestran más críticos en sus apreciaciones que los que tienen hijos en Primaria y Secundaria.

GRÁFICO 1: PORCENTAJE DE RESPUESTAS QUE EXPRESAN BASTANTE O MUCHA SATISFACCIÓN CON DETERMINADOS ASPECTOS DEL FUNCIONAMIENTO DE LOS CENTROS



Fuente: CIE-FUHEM/IDEA; 2005.

GRÁFICO 2: PORCENTAJE DE RESPUESTAS QUE EXPRESAN BASTANTE O MUCHA SATISFACCIÓN CON DETERMINADOS ASPECTOS DEL FUNCIONAMIENTO DE LOS CENTROS EN 1999 Y EN 2005



Fuente: CIE-FUHEM/IDEA; 2005.

Según este trabajo los padres valoran positivamente el clima de convivencia de los centros, la atención de los tutores, la manera de enseñar de los profesores y los valores que los centros transmiten. Si bien se observa una disminución de estas valoraciones positivas respecto a otro estudio similar de 1999.

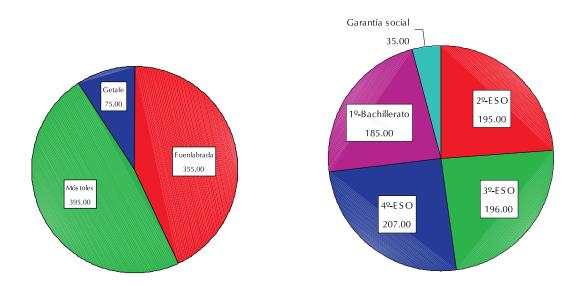
Como se ha apuntado anteriormente, los padres valoran también la manera de enseñar de los profesores y el trabajo de los tutores. Es posible que esta opinión derive en gran medida de la satisfacción expresada acerca de la percepción que tienen sobre el buen clima de convivencia existente. Ante las noticias de los problemas de convivencia que aparecen en los centros, la percepción de los padres de que en el suyo la situación está controlada supone un reconocimiento de la dificultad y del acierto del trabajo de los profesores.

Por otra parte, la opinión de los docentes sobre las familias, es distinta: la mayoría de los profesionales consideran que los padres no prestan suficiente atención a las tareas escolares de sus hijos (algo que se manifiesta sobre todo en la secundaria, donde el 80% de los profesores respalda esta premisa). Es más, según el 47% de profesores de secundaria y el 39% de primaria, los padres «desatienden la educación de sus hijos».

Está claro que existe un importante desencuentro entre la escuela y la familia y que las expectativas no son coincidentes. Los profesores están mayoritariamente convencidos de que las familias no colaboran con sus hijos en las tareas escolares y de que la convivencia y el diálogo en el hogar se han deteriorado; de ahí la persistencia de los actos conflictivos en el aula y su difícil solución. Sea o no acertada esa percepción merece ser analizada y reflexionada, cuando por parte de las manifestaciones de las familias, a la hora de opinar sobre el profesorado son mucho más favorables.

Dejamos para el final, el estudio realizado por María José Díaz Aguado en el 2004 y publicado por el INJUVE, sobre *La evaluación de la violencia entre iguales en la escuela y en el ocio,* en tres municipios de la Comunidad de Madrid, en donde se ofrecen, a nuestro juicio, una serie de conclusiones importantes.

Los participantes en este estudio, fueron en total 826 sujetos, 362 chicos (43,8%) y 463 chicas (56,2%), pertenecientes a tres municipios y 12 centros educativos de secundaria. La distribución de los sujetos por municipios, se presenta en las figuras adjuntas.



En este estudio se ofrecen un conjunto de consideraciones dignas de ser tenidas en cuenta; citaremos las más relevantes:

La mayoría de los y las adolescentes valoran muy positivamente a los amigos, la familia y el
ocio; y aprueban a la escuela y a los profesores. Resultados que reflejan que los adolescentes parecen sentirse muy bien con la mayor parte de las situaciones y contextos en los que
trascurre su vida. Destacan en el extremo positivo, como es habitual, las relaciones con los
amigos y compañeros y, como se viene observando en las últimas generaciones, las relaciones familiares.

Las puntuaciones descienden, aunque superan claramente a la media teórica, en las situaciones relacionadas con la escuela en su totalidad, el aprendizaje, la clase y los profesores. El hecho de que la relación con los profesores obtenga la puntuación inferior puede estar relacionado con las dificultades que en la interacción profesor-alumno se detectan en la educación secundaria en los últimos años.

• Analizando las respuestas a cada situación de victimización por la que se pregunta, se observa que los problemas más frecuentes parecen ser el *rechazo verbal* y la exclusión pasiva («hablan mal de mí», 45%; «me ignoran» 43%); seguidos por la violencia verbal («me insultan», 37%; «me llaman por motes que me ofenden o ridiculizan, 30%») y la que se ejerce sobre las propiedades («me esconden cosas», 34%). Conviene destacar que un 9% de los sujetos evaluados declara sufrir intimidaciones con frases o insultos de carácter sexual; un 7% dice que ha sufrido agresiones físicas; un 2.5% que le han obligado con amenazas a conductas o situaciones de carácter sexual en las que no quería participar; y un 2.6% que le han amenazado con armas.

El conjunto de los resultados obtenidos sobre la violencia en la escuela confirman que se trata de un problema muy extendido y con el cual, a lo largo de su vida en la institución educativa, todos los escolares se encuentran, como víctimas, agresores o espectadores pasivos.

- Los resultados del estudio permiten también concluir que en el ocio se viven menos situaciones de victimización que en los centros educativos. Las diferencias son mayores en relación a la exclusión (ignorar, no dejar participar, rechazar) y a la violencia psicológica (poner motes, insultar...), disminuyen en relación a las formas más graves de violencia y se invierten en las amenazas con armas, algo más frecuentes en el ocio. Resultados similares se observan cuando se tiene en cuenta el número de los que se reconocen como agresores en cada situación de violencia en estos dos contextos.
- Las figuras más disponibles para pedir ayuda son los amigos, seguidos por las madres y los padres. Tendencias similares se observan en otros estudios recientes, como el del Defensor del Pueblo (2000), en los que también se destaca la baja tendencia a pedir ayuda al profesorado, que llama la atención teniendo en cuenta la gravedad de los problemas y el hecho de que se producen en el mismo contexto escolar.
- Los profesores intentan ayudar, pero a veces no se enteran o no saben impedir la violencia entre iguales. La mayoría de los adolescentes valora favorablemente la posibilidad de contar con algún profesor cuando se ve envuelto en estas situaciones, y las puntuaciones medias que se obtienen en este sentido son todas superiores a la media («trabajan activamente»; «actúan como mediadores»...). También son elevadas y superiores a la media, aunque algo menores, las puntuaciones que otorgan a los elementos que reflejan que los profesores «no se enteran» o «no saben impedir dicha violencia», aunque están muy poco de acuerdo con que tiendan a «mirar para otro lado».

Del cruce de los datos obtenidos sobre el contenido y número de quejas presentadas ante el Defensor del Menor, con los recogidos sobre las consultas telefónicas realizadas al Gabinete Técnico y las cifras y resultados de los estudios de investigación, podemos obtener una imagen de cierta nitidez sobre el estado de la convivencia en nuestra región, que descansaría en los siguientes vectores, que ofrecemos a modo de **conclusiones más generales**.

Durante el año 2005, ha existido la percepción, por parte de nuestra ciudadanía, de que los problemas de convivencia en los centros escolares constituían una realidad que requería actuaciones inequívocas tendentes a su erradicación. El acoso escolar entre iguales ha sido una situación continuamente denunciada y presente claramente en las instituciones educativas.

El conjunto de las relaciones de convivencia entre los distintos sectores de la comunidad educativa se ha manifestado claramente afectado, existiendo un cierto juego, por parte de cada colectivo implicado, tratando de eludir responsabilidades cuya responsabilidad recae sobre el resto de los afectados.

Es evidente que los modos tradicionales de desarrollar las tareas propiamente escolares (la selección de los contenidos y habilidades, la metodología, la organización de las áreas y las materias, los tiempos y espacios escolares, la evaluación, las organización de los grupos de clase, la organización del profesorado, las relaciones con las familias y con el barrio...) en estos momentos, no acaban de constituir bases sólidas para la promoción de la convivencia. Entramos en un momento en el que se hace necesaria la revisión de los usos y prácticas habituales de enseñanza sobre todo en determinados contextos de especial complejidad.

Ante esta situación y después de las sucesivas valoraciones realizadas, nos restaría hacer un recorrido por las medidas que durante el año 2005 se han adoptado a este respecto.

# II. Medidas adoptadas para la mejora de la situación de la convivencia escolar en nuestra Región

Para cumplimentar este apartado, distinguiremos entre las actuaciones llevadas a cabo por las Administraciones y las desplegadas por esta Institución en base a lo establecido en su Estatuto Jurídico (artículo 3.1, de la Ley 5/1996, de 8 de julio, del Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid).

### II.a. Actuaciones desarrolladas por las Administraciones

Con fecha 6 de octubre de 2005, el *Fiscal General del Estado* trasladó a los Fiscales Jefes Provinciales una Instrucción (10/2005) sobre el tratamiento del acoso escolar en el sistema de justicia juvenil. En esta disposición se hace una valoración de esta problemática y se facilitan orientaciones claras para una actuación por parte de los fiscales ante determinadas situaciones de acoso entre compañeros, siempre complementarias a las medidas educativas.

En dicha Instrucción, además de insistirse, entre otros aspectos relevantes, en la necesaria colaboración entre los profesionales de los centros escolares y los fiscales, se pone de manifiesto en sus conclusiones que «la consecución del objetivo de lograr un ambiente de paz y seguridad en los Centros educativos y en el entorno de los mismos, donde los menores puedan formarse y socializarse adecuadamente, debe tornarse en meta irrenunciable, superando la resignada aceptación de la existencia de prácticas de acoso o matonismo entre nuestros menores».

Entiende que «el acoso escolar es un mal profundamente arraigado en el entorno educativo, desde tiempos inmemoriales, en el que confluyen una pluralidad de causas y cuyo tratamiento es complejo. No pueden desde luego quedarse en la simplificación de reducir su abordaje a un tratamiento represivo, y menos aún a un tratamiento centrado en el proceso penal de menores. Desde el papel subsidiario y reactivo que a la justicia juvenil ha de asignarse en la lucha contra este fenómeno, los Sres. Fiscales han de partir del principio de que ningún acto vejatorio de acoso escolar debe ser socialmente tolerado y de que los mismos, una vez conocidos por el fiscal, han de tener una respuesta adecuada antes de la jurisdicción de menores».

Añadiendo que «los señores fiscales defenderán la interpretación conforme a la cual es posible demandar ante el juez de menores como responsables civiles a los titulares de centros docentes de enseñanza por los daños y perjuicios derivados de delitos y faltas cometidas por los menores de edad, durante los períodos de tiempo en que los mismos se hallan bajo el control o vigilancia del profesorado del centro, desarrollando actividades escolares, extraescolares y complementarias.»

Ante estas consideraciones no queda nada más que insistir en la necesaria coordinación entre Fiscalía, Servicios de Protección a la Infancia y Centros Escolares con el fin de erradicar lo antes posibles este tipo de conductas de los centros escolares.

No olvidemos que esta iniciativa se hace eco, de alguna manera, de la reciente situación de clamor social por la necesidad de actuar en situaciones de acoso en general y de acoso escolar en particular. En esta línea hay que mencionar, entre otras, las actuaciones de la Audiencia Provincial de Guipúzcoa, Sección 1ª, en su sentencia de 15 julio de 2005, rec. 1009/2005, ante los hechos generados en el ámbito escolar en los que se vio envuelto un menor (Jokin, alumno de de Educación Secundaria en el instituto Talaia de Hondarribia) y que derivaron en un trágico suicidio. Al respecto, la citada Audiencia manifiestaba:

«Con carácter general, la selección de la medida impuesta al menor que comete un delito y la fijación del plazo de duración, se efectuará atendiendo a la valoración jurídica de los hechos así como, de forma especial, al interés del sancionado, tomando como referente su edad, personalidad y circunstancias familiares y sociales. En el caso, que nos ocupa, –suicidio de un joven maltratado por sus compañeros del instituto—, los delitos cometidos son especialmente graves, teniendo en cuenta la relevancia de los bienes jurídicos afectados —dignidad y salud psíquica—, el nivel de afección de los mentados bienes y el especialmente injusto de una actuación que, amparada en la fuerza del grupo, coloca en el máximo nivel de debilidad a la víctima. Los siete menores acusados ejecutaron de consuno la conducta humillante, vejatoria y dañina sufrida por su compañero; todos ellos, cada uno con un papel funcional diverso pero complementario, cometieron conjuntamente un delito contra la integridad moral y un delito de lesiones psíquicas. La crueldad de su comportamiento denota la necesidad de acudir a una medida de dos años de internamiento —un año con residencia habitual en el centro educativo y otro en régimen de libertad vigilada—, dado que la estructura familiar se ha revelado como un ámbito insuficiente para servir de marco de contención e inadecuado para transmitir un explícito mensaje de "responsabilización"».

De hecho en la relación cotidiana que mantiene el Gabinete Técnico de esta Institución con los ciudadanos, los centros escolares y con la Fiscalía de Menores, se ha podido observar un

aumento en las actuaciones desde la Fiscalía, en torno a situaciones de acoso escolar entre iguales.

No obstante y como es obvio, para una Institución como la del Defensor del Menor, el interés se tiene que centrar en el análisis de las medidas preventivas que la *Administración*, en este caso la *educativa*, haya puesto en marcha para abordar la situación que ya hemos descrito sobre los problemas de convivencia en nuestras escuelas.

Con fecha de 19 de julio de 2005, la Dirección General de Centros Docentes de la Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid dictó unas Instrucciones dirigidas a todos los centros educativos públicos y concertados de nuestra Región relativas a la elaboración y revisión del plan de atención a la diversidad. Este Plan es entendido, como aquel en el que figura el conjunto de actuaciones, adaptaciones del currículo, medidas organizativas, apoyos y refuerzos que un centro diseña, selecciona y pone en práctica para proporcionar, al conjunto del alumnado, la respuesta más ajustada a sus necesidades educativas generales y particulares, intentando prevenir posibles dificultades de aprendizaje. Este Plan de Atención a la Diversidad se concreta en un documento en el que cada centro escolar debe hacer constar el análisis de su realidad actual, y en base al mismo, la determinación de los objetivos a conseguir, las medidas que se llevarán a cabo para atender a la diversidad del alumnado y los recursos tanto humanos como materiales, didácticos y organizativos que se van a destinar para ello, así como el procedimiento para realizar el seguimiento, la evaluación y la revisión. Los principios generales y objetivos que contempla dicho Plan deben especificarse, en función del análisis y la valoración de necesidades de cada centro, estando referidos al desarrollo personal y social, desarrollo cognitivo y mejora de la convivencia.

Por primera vez se pone de manifiesto esa relación, por otra parte evidente, entre los modos de atender a la diferencia y la promoción de la convivencia. Esta iniciativa que es preciso aplaudir, adolece, sin embargo, de procedimientos que aseguren su desarrollo en las aulas y en las relaciones internas en los centros.

Es necesario evitar que se ponga más énfasis en la cumplimentación del Plan, que en el apoyo y la constatación real de su desarrollo en la práctica. Las informaciones que nos llegan de los centros escolares son concordantes con esta inquietud. De hecho las investigaciones sobre la promoción de mejoras en las escuelas, apuntan la necesidad de poner en juego una serie de condiciones específicas que permitan una reconstrucción colectiva de las prácticas profesionales que, sin embargo, en las referidas *Instrucciones* no aparecen. De ahí nuestra preocupación al no asegurase la incorporación de hecho, de las medidas reseñadas en el Plan, en la práctica habitual de los centros escolares.

Otra iniciativa aparece en septiembre de 2005, cuando se dicta una Resolución de la Viceconsejería de Educación, aprobando el Plan General de Actuación de la Inspección Educativa para el curso 2005-2006. En dicha Resolución y a propuesta de esta Institución, se recoge como actuación preferente, la elaboración de un modelo de informe para la detección y prevención de posibles casos de acoso escolar en los centros de enseñanza.

Previamente, con fecha de 18 de febrero de 2005, el Defensor del Menor, resolvió formular al Consejero de Educación una serie de Recomendaciones (consultar el apartado de Formulación de Recomendaciones, Sugerencias y Recordatorios de Deberes Legales) entre las que se encontraba la siguiente: «entre las actuaciones de atención preferente contempladas en el próximo Plan General

de Actuación de la Inspección Educativa, incorporar la evaluación de las acciones desarrolladas por los centros escolares para la promoción de la convivencia, y la eliminación de las conductas de acoso entre iguales».

Por último, con fecha de 25 de agosto de 2005 la Viceconsejería de Educación dictaba, también, una *Resolución*, estableciendo el procedimiento para la participación de los centros escolares de la Comunidad de Madrid en el programa *«Convivir es Vivir»*, dirigido a la mejora de la convivencia y la prevención de la violencia.

Este programa cuenta con bastante experiencia de desarrollo en nuestra comunidad. La Consejería de Educación y Cultura suscribió el 6 de marzo de 1997, junto con otras instituciones –entre las que se encontraba la Institución del Defensor del Menor– un Acuerdo Interinstitucional en el que se proponían actuaciones en esta materia dando lugar al programa «Convivir es Vivir». Este programa constituye una línea específica de respuesta de los centros escolares a los problemas de convivencia, considerando que el centro educativo es el contexto significativo de desarrollo y un espacio privilegiado para el aprendizaje de valores y para educar en la convivencia.

Desde 1997 se han sucedido ocho convocatorias anuales destinadas a facilitar la participación de los centros educativos de la región en el programa «Convivir es Vivir». Según se recoge en la Resolución de agosto de 2005, el tiempo transcurrido y el análisis de las experiencias desarrolladas por los centros educativos, han mostrado la conveniencia de introducir algunos cambios en el Programa, reforzando su dimensión comunitaria e interinstitucional y ampliando las posibilidades de participación de los centros educativos, incrementándose el número de centros colaboradores.

Desde esta perspectiva, el programa «Convivir es Vivir», para el desarrollo de la convivencia y prevención de la violencia escolar, es concebido como un programa educativo, interinstitucional, abierto y preventivo, cuyos objetivos generales son:

- Mejorar los niveles de convivencia en los centros educativos y en su entorno próximo mediante la coordinación interinstitucional de actuaciones y recursos.
- Fomentar las actitudes de conocimiento, respeto y tolerancia para prevenir la aparición de actos violentos dentro y fuera de la institución escolar.
- Proporcionar al profesorado habilidades y estrategias de intervención con las que afrontar los posibles conflictos, que puedan surgir en los centros, relacionados con el deterioro de la convivencia.

Dichos objetivos –según la Resolución– contribuirán a la actualización, revisión o reelaboración de los documentos que guían la vida del centro y que, por tanto, han de guardar relación con la organización de la convivencia en el mismo: Plan de Acción Tutorial, Proyecto Educativo, Reglamento de Régimen Interior, etc. Con todo ello, la Consejería de Educación pretende impulsar y apoyar el trabajo de la comunidad educativa para la mejora de la convivencia mediante la incorporación de nuevos centros educativos al programa «Convivir es Vivir» con distintas posibilidades de participación.

A pesar de que la Comunidad de Madrid es una de las regiones pioneras en la promoción y desarrollo de un programa específico para la promoción de la convivencia, esta Institución lamen-

ta la falta de generalización en nuestros centros de los principios primordiales para el desarrollo de escuelas seguras: la construcción de un clima escolar en colaboración, como eje fundamental en el que incidir desde todo el sistema escolar para hacer de las instituciones un lugar de aprendiza-je de la participación profundamente democrática e inhibidora de cualquier conducta violenta. Gran parte de esta concepción, queda recogida en las *Recomendaciones* que el Defensor del Menor trasladó al Consejero de Educación, en apoyo a la firma del *Acuerdo para la mejora de la calidad del sistema educativo de la Comunidad de Madrid*, suscrito en marzo de 2005 con diversos agentes sociales del ámbito educativo, al que haremos también referencia más adelante.

En dichas **Recomendaciones** se contemplaba la necesidad de mejorar, entre otros, los siguientes ejes estructurales:

### 1. La definición de la educación como un servicio público de calidad

En este eje se contemplaba el compromiso de las distintas redes de escuelas para asumir equitativamente las responsabilidades de atención a las necesidades educativas del alumnado, el establecimiento de sistemas cuantitativos y cualitativos de evaluación interna y externa de las escuelas, el análisis y abordaje del fracaso y el absentismo escolar en clave institucional, el tratamiento efectivo de la convivencia en los centros educativos y la educación en valores, para la salud y afectivo-sexual en el currículo escolar, la revisión de los procesos de atención a las poblaciones más desfavorecidas, en especial a la población de étnia gitana e inmigrante en riesgo social...).

### 2. La garantía de los derechos de los menores en el sistema educativo

La necesaria construcción de instalaciones educativas, un Plan de inversiones para la rehabilitación y dotación de los centros educativos, tendiendo a la conformación de estructuras escolares más reducidas y menos complejas y de climas escolares afectivamente más seguros; la creación de una agencia de naturaleza pública para la gestión de los servicios complementarios de transporte y comedor escolar; el aumento del número de plazas en Escuelas Infantiles Públicas; medidas específicas para incrementar los niveles de éxito escolar en la Etapa de Educación Secundaria Obligatoria, manteniendo en todo caso la «ratio» de 30 alumnos por aula en la ESO; la atención sanitaria y psicológica del alumnado; la participación y responsabilización del alumnado en la organización de la convivencia, y en la elaboración, desarrollo y evaluación de los Reglamentos de Régimen Interior; el apoyo a la constitución y desarrollo de las comisiones de convivencia en los centros educativos; la redefinición y potenciación en todos los centros de la figura del profesor-tutor.

### 3. La atención educativa de la población inmigrante

Refiriéndose a la habilitación de medidas que hagan especialmente atractivos los centros en los que, por determinadas razones, se incorpore un porcentaje elevado de alumnado inmigrante en sus aulas; la generalización de actuaciones de acogida y de inclusión; el incremento de la dotación de aulas de enlace; los desdobles en materias instrumentales; la cualificación profesional del profeso-

rado que ejerce sus funciones en el ámbito de la compensación educativa; la implantación de un «programa de desarrollo escolar» con cada alumno o alumna inmigrante y con su familia, asegurándole un diseño curricular que le permita la adquisición de competencias básicas y la obtención de la correspondiente titulación.

### 4. Fórmulas institucionales de promoción de prácticas participativas en los centros escolares

Entre otras las de: contemplar iniciativas de formación para los representantes de las familias y alumnado, con especial atención a la promoción de la convivencia; el fortalecimiento del papel de las AMPAS en los centros educativos; regulaciones normativas y propuestas formativas que apoyen la participación del alumnado y de las familias en el diseño, planificación, gestión y control de los centros educativos; fomento de la organización de agrupaciones heterogéneas del alumnado con prácticas de aprendizaje participativas, como manera de fomentar el aprendizaje 'entre iguales' y mejorar el clima de convivencia en los centros; considerar y promover la figura de delegados de curso (alumnado y padres); potenciar la participación y el compromiso de las escuelas en programas de desarrollo de los barrios y la presencia de sus iniciativas en el currículo escolar.

### 5. Potenciar, difundir y prestigiar las 'buenas prácticas' de enseñanza

Posibilitando para ello el desarrollo de un observatorio para la identificación y difusión de 'buenas prácticas' docentes, facilitando el establecimiento de redes de intercambio profesional y difundiendo prácticas de centros que promuevan el desarrollo de «todos» los menores de una manera solidaria y la superación de obstáculos personales y sociales.

6. Apoyo Profesional desde los Equipos Directivos, los Centros de Apoyo al Profesorado (CAP), los Departamentos de Orientación y los Equipos de Orientación Educativa y Psicopedagógica (EOEP)

Entre otras iniciativas promoviendo el aprendizaje entre iguales y del apoyo profesional mutuo entre el propio profesorado, contemplando la mejora del clima escolar y de la convivencia como una función de asesoramiento a realizar por los Departamentos de Orientación y los EOEP...

Se desprende, por tanto, de todo lo anterior que, además de algunas medidas especificas –elaboración participativa de los Reglamentos de Régimen Interior, formación del profesorado en procedimientos de resolución de conflictos, constitución de estructuras de apoyo en mediación ante problemas de relación entre iguales, planes específicos de convivencia escolar, protocolos de actuación en casos de acoso escolar (sobre las que en anteriores Informes Anuales el Defensor del Menor, ya se ha facilitado pautas concretas)...— en estos momentos, las anteriores *Recomendaciones*, presentan el escenario que este Comisionado Parlamentario considera necesario promover y apoyar, para ir acercándonos a una visión global e inclusiva de la promoción de la convivencia, tan necesaria para nuestras instituciones educativas.

### II.b. Actuaciones desde la Institución del Defensor del Menor

Además de lo que acabamos de referir, el Defensor del Menor durante este año de 2005, en cumplimiento de las competencias asignadas en su estatuto jurídico, ha puesto en marcha una serie de iniciativas para la promoción de la convivencia escolar.

Además de atender al total de las quejas referidas al comienzo de este epígrafe 2.1.1., esta Institución ha trasladado una serie de nuevas *Recomendaciones* a distintas autoridades educativas, que reseñamos muy brevemente a continuación. La explicación detenida de su justificación y estado actual de tramitación aparece recogida en el epígrafe específico que, al respecto, se incorpora en este Informe Anual (consultar el apartado de *Formulación de Recomendaciones, Sugerencias y Recordatorios de Deberes Legales*).

**Recomendaciones** trasladas al Consejero de Educación de la Comunidad de Madrid, el 18 de febrero de 2005:

- 1. Creación de un número de teléfono gratuito para informar de la presencia de posibles conductas de abuso o de intimidación entre iguales, dependiendo directamente del Sewicio de Inspección Educativa y atendido por profesionales de reconocida competencia en el área de la violencia escolar, publicitándolo en todos los centros escolares de nuestra Región.
- 2. Edición de una pagina Web, con información dirigida a los menores, a las familias y al profesorado sobre actuaciones y medidas de prevención de las conductas de acoso escolar. En dicha página se facilitaría un correo electrónico en el que solicitar información y enviar posibles avisos y/o preocupaciones.
- 3. Entre las actuaciones de atención preferente contempladas en el próximo Plan General de Actuación de la Inspección Educativa, incorporar la evaluación de las acciones desarrolladas por los centros escolares para la promoción de la convivencia, y la erradicaión de las conductas de acoso entre iguales.

Dicha evaluación deberá estar relacionada con la información recogida en el servicio telefónico y en la citada dirección de correo electrónico.

Una copia del correspondiente Informe de evaluación se remitiría al Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid.

- 4. Promover la Formación del Profesorado en centros educativos sobre la promoción de la convivencia y la eliminación de las conductas de acoso escolar.
- 5. Asesorar a los centros escolares, desde los Centros de Apoyo al Profesorado, en la elaboración de planes de promoción de la convivencia con la participación de toda la comunidad educativa. Debe asegurarse la presencia de profesionales de los centros en los espacios y tiempos de especial riesgo para la aparición de conductas intimidatorias entre iguales, como recreos, servicios, horarios de medio día, etc.
- 6. Apoyar la planificación y el desarrollo de la acción tutorial y la educación en valores de participación, colaboración, solidaridad y respeto, analizando de manera específica las situaciones de acoso escolar.
- 7. Editar y publicar materiales elaborados por los propios centros para promover la convivencia y evitar la aparición de conductas de acoso en las instituciones educativas.

8. Con el fin de que las anteriores iniciativas se encuentren incorporadas en un Plan de acción global y puedan insertarse en los usos más habituales de las instituciones escolares, evitando duplicaciones y ciertos solapamientos, podrían formar parte de las actuaciones planificadas para la promoción de la convivencia y la prevención de las conductas de violencia escolar, ya iniciadas mediante el Programa «Convivir es vivir».

Asimismo, con fecha 10 de junio de 2005, este Comisionado Parlamentario trasladó a la Excma. Sra. Dª. Marta Mata i Garriga, Presidenta del Consejo Escolar del Estado y al Ilmo. Sr. D. José Luís Carbonell Fernández, Presidente del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid, la Sugerencia de que:

«Se debatiera la situación del 'acoso escolar' en el Consejo Escolar del Estado y el Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid, con el fin de que se proponga a las distintas Administraciones un plan de tolerancia cero ante las posibles situaciones de maltrato y acoso entre iguales en los centros escolares, de tal manera que el curso 2005-06 pueda significar un punto de inflexión importante en la trayectoria que este fenómeno viene dibujando en los últimos tiempos».

A las citadas *Recomendaciones y Sugerencias*, hay que añadir el firme propósito de esta Institución de apoyar un avance significativo dentro de las comunidades escolares para la erradicación de las manifestaciones violentas. Para ello se han adoptado, entre otras, las siguientes iniciativas.



Puesta en marcha de la campaña: 'Stop al Bullying, ya. Tendiendo una mano'. Esta acción ha ido acompañada de la elaboración de un conjunto de documentos para informar de las acciones a promover por adultos (El Maltrato entre escolares. Guía para padres) y menores (El Maltrato entre escolares. Guía para jóvenes) ante la presencia de cualquier conducta de acoso o de intimidación entre iguales. El objetivo ha sido el de difundir la posible presencia de estas conductas, y ofrecer referencias para abordarlas desde los centros escolares y las familias.

También, ha significado la reedición y actualización de la Guía Didáctica 'Un día mas'. Este material, para uso del profesorado, plantea una serie actividades de trabajo en el aula. Por otra parte, también ha acometido la digitalización del vídeo 'Un día más', como soporte didáctico de la citada Guía para el Profesorado.



Este material fue repartido a todos los Centros Educativos públicos y privados de nuestra Región, a los Equipos de Orientación Educativa y Psicopedagógica, a los Centros de Apoyo al Profesorado, a las distintas Unidades de Programas Educativos de la Direcciones de Área Territorial, a los distintos Comisionados Parlamentarios nacionales y autonómicos, Diputados y Mesa de la Asamblea de Madrid, Bibliotecas municipales, Ayuntamientos... y se encuentran a disposición de la ciudadanía en la página Web del Defensor del Menor<sup>31</sup>.

Igualmente, se ha llevado a cabo una presentación ante los medios de comunicación y han sido explicados en sesiones presenciales ante las comunidades escolares de los Ayuntamientos de las localidades de Fuenlabrada y Algete, entre otras.

Ante la necesidad de potenciar al máximo, las líneas de apoyo y acogida de las situaciones de acoso escolar de los menores, además del teléfono de quejas del Defensor del Menor (915 634 411) y la dirección de correo electrónico (gabinete@defensordelmenor.org), este Comisionado también ha patrocinado y apoyado otras iniciativas como la elaboración y puesta en la red de un portal (www.acosoescolar.info), una línea de ayuda, para las situaciones de acoso escolar.

Este portal surge de la colaboración de este Comisionado Parlamentario con el *Instituto Madrileño de Menor y de la Familia de la Comunidad de Madrid,* el *Gobierno de la Rioja* y la Asociación *Protégeles*.





<sup>31</sup> http://www.defensordelmenor.org

Con el objeto de terminar de dar cuentas de la actuación de esta Institución, en lo que se refiere a la promoción de la Convivencia, vamos a describir las pautas generales desplegadas por el Gabinete Técnico en la tramitación de este tipo de quejas así como, con un cierto detalle, la gestión de algunas en particular que han exigido actuaciones significativas.

### III. Algunas quejas de relevancia

Durante el año 2005, como ya hemos expuesto, el Gabinete Técnico de esta Institución ha abordado la investigación y resolución de **211 quejas**, relacionadas con la presencia de determinados problemas de *convivencia en las escuelas*.

23 de estas *quejas* hacían referencia a problemas en la aplicación del *Régimen de convivencia* de los centros escolares. En total han supuesto el 11% de las relacionadas con el *funcionamiento del sistema escolar*. El contenido de la quejas ha versado, entre cuestiones menos relevantes, sobre algunos desacuerdos y disparidad de criterios en la apertura de determinados expedientes disciplinarios o en el proceso de tramitación (*nº* 151/05, 198/05, 1254/05), ciertos desacuerdos en la sanción aplicada por el centro ante una conducta grave en contra de las normas de convivencia (*nº* 162/05, 777/05, 1312/05, 1372/05), insuficiente consideración de las necesidades educativas especiales a la hora de aplicar sanciones en algunos menores diagnosticados con Trastornos por Déficit de Atención con Hiperactividad (168/05), malestar por lo que algunas familias consideran falta de colaboración del colegio (255/05, 414/05, 463/05, 999/05, 1313/05), actuaciones de vandalismo y robo (277/05), agresiones e intimidaciones en los alrededores del colegio y en el barrio (506/05, 715/05, 963/05, 1042/05, 1579/05, 1576/05, 1590/05), medidas preventivas para la seguridad en los centros escolares (139/05), otros conflictos de relación entre la familia y el colegio (1234/05). Las quejas tramitadas han encontrado la plena colaboración de las Instituciones educativas a la hora de arbitrar medidas de solución.

Otras 7 de las *quejas* han hecho referencia a *un posible trato discriminatorio* en la escuela y han supuesto un 0,03% respecto a las relacionadas con el *funcionamiento del sistema escolar*. Su contenido ha estado asociado con el desacuerdo por la decisión de separación de un menor de la ruta escolar *(374/05)*, algunas actuaciones consideradas arbitrarias por los promoventes en el ejercicio de las funciones de enseñanza, en la suspensión del derecho de asistencia a clase o en la escolarización de un menor *(378/05, 380/05, 933/05, 936/05, 1362/05)*, la posible presencia de conductas homofóbicas dentro del sistema escolar *(1442/05)*; este último expediente se encuentra, actualmente, en fase de estudio y clarificación, pudiendo ser objeto de descripción en la memoria del próximo año.

64 quejas se han referido a un posible deterioro en la actitud y el comportamiento del profesorado con respecto a sus alumnos. Estas quejas han supuesto, durante el año 2005, el 31% del total de las referidas al funcionamiento del sistema escolar. Su contenido ha estado relacionado con un posible trato inadecuado del profesor en su trabajo cotidiano de aula, en la aplicación de determinados criterios de evaluación, en la coordinación con otros recursos profesionales y en su atención con menores que presentaban Trastornos por Déficit de Atención y con Hiperactividad (expedientes de queja nº 40/05, 46/05, 67/05, 217/05, 238/05, 239/05, 250/05, 252/05, 264/05, 323/05, 327/05, 365/05, 367/05, 376/05, 395/05, 405/05, 429/05, 437/05, 443/05, 446/05, 448/05, 494/05, 502/05, 523/05, 563/05, 564/05, 572/05, 587/05, 588/05, 635/05, 657/05,

675/05, 695/05, 707/05, 714/05, 779/05, 780/05, 796/05, 892/05, 925/05, 975/05, 1023/05, 1049/05, 1074/05, 1093/05, 1099/05, 1211/05, 1277/05, 1292/05, 1318/05, 1392/05, 1396/05, 1212/05, 1411/05, 1435/05, 1447/05, 1452/05, 1490/05, 1503/05, 1559/05, 1566/05, 1572/05, 1577/05). Aunque en la mayoría de los casos investigados no ha podido constatarse la presencia de conductas formalmente improcedentes por parte del profesorado, si es preciso destacar que el número de quejas referidas a ese posible deterioro de la relación profesor-alumno se ha multiplicado, a lo largo del año 2005, en 2,5 veces, respecto al año 2004.

Por último, *116 quejas* relacionadas con distintas manifestaciones *de conductas de acoso* escolar entre iguales o sobre consultas de los ciudadanos acerca de los modos de actuación ante este tipo de comportamientos. Estas quejas han supuesto, durante el año 2005, el *55 % del total* de las referidas al *funcionamiento del sistema escolar*. Dado su elevado número, evitamos, en esta ocasión, incluir el número de referencia de todos y cada uno de los expedientes. Como ya hemos puesto de manifiesto, es preciso subrayar que durante el año 2005, *el número de los casos tramitados en relación con conductas de acoso escolar* casi se ha *triplicado* con respecto al *2004*, pasando de *42*, a *116*. Ante el peso que han adquirido estas quejas, la Institución del Defensor del Menor ha puesto en marcha una serie de iniciativas que han sido comentadas en este epígrafe.

El incremento del número de solicitudes de actuación, que se ha producido a lo largo de este año 2005, relacionadas con un posible deterioro de la convivencia en las escuelas (más del doble en el año 2005 que en el 2004; año 2004, 102 quejas; 2005, 210) y las peculiaridades del contenido de las mismas (sentimiento de extrema vulnerabilidad por parte de las posibles victimas, voluntad firme de esta Institución por acabar con estas conductas, necesidad de actuación urgente, número de profesionales que suelen estar implicados, cualificación profesional que exige cualquier recomendación a los centros sobre la mejora de sus actuaciones ...) han exigido una dedicación extraordinaria por parte del Gabinete Técnico a lo largo de todo el año.

Para facilitar una información general del modo de gestión que, por parte del Gabinete Técnico, se lleva a cabo en la tramitación de este tipo de quejas, describimos a continuación un protocolo básico que se utiliza en la investigación y resolución de todas y cada una de las quejas admitidas a trámite y referidas a los problemas de convivencia en las escuelas. La secuencia a seguir, con algunas variaciones, dependiendo de la singularidad de los casos, es la siguiente:

- Recepción de la queja a través del Teléfono del Defensor del Menor (915634411), Fax (915618173) o Correo Electrónico (gabinete@defensordelmenor.org), que puede encontrarse en la Página Web del Defensor del Menor (http://www.defensordelmenor.org).
- En el caso de que la queja se reciba por teléfono, el especialista del Defensor del Menor que recoge la llamada valora la situación, procurando al mismo tiempo facilitar orientaciones sobre la manera de abordar los hechos. En el caso de que se considere de cierta gravedad pasaría al Gabinete Técnico y, es cuando el Asesor designado a tal fin, inicia la apertura de expediente y paralelamente la gestión de la queja.
- En el caso de que quejas se reciba por escrito, es el Asesor del Gabinete Técnico del Defensor del Menor, designado al efecto, quien realiza la valoración y, en su caso, inicia la tramitación del correspondiente expediente y paralelamente la gestión encaminada a corregir de inmediato la situación.

- Contraste de la información con el promovente y recogida de datos complementarios.
- Contacto con el Director o el Titular, en su caso, del Centro Escolar. Validación de los datos.
   Petición de información sobre las medidas inmediatas a adoptar desde el centro y comunicación del compromiso por parte de esta Institución a realizar un seguimiento cercano de la situación.
- Valoración por parte del Asesor del Gabinete Técnico del Defensor del Menor de las medidas adoptadas por el centro. Si fuera necesario, se comunicaría la problemática al Servicio de Inspección de Educación, solicitando su intervención.
- Traslado inmediato de la información al promovente y comunicación del compromiso de la Institución del Defensor del Menor a realizar el seguimiento.
- En el caso de que la situación requiera una gestión complementaria por escrito: (I) Solicitud de Informe a la Dirección de Área Territorial correspondiente y, en su caso, al resto de Administraciones implicadas; (II) Validación y comprobación de la información recibida; y (III) Comunicado de actuaciones al promovente.

Esta ha sido la secuencia general utilizada por el Gabinete Técnico, a la hora de abordar la investigación y resolución de todas y cada una de las **210 quejas** presentadas sobre problemas de convivencia escolar. Pero, además, algunas de ellas, han exigido un tratamiento mucho más complejo y otras la incorporación de actuaciones muy específicas. Para ilustrar en parte estas singularidades y para destacar algunas que han tenido una cierta relevancia social, pasamos, a continuación, a describirlas con cierto detalle.

Con fecha 13 de septiembre de 2005, se abre expediente de queja (715/05), solicitando el asesoramiento, la ayuda y la colaboración del Defensor del Menor en abordar los problemas de convivencia que se estaban presentando en el barrio de Perales del Río (Getafe), en las instituciones escolares (con asaltos a sus instalaciones y amenazas a algunos profesores), y en los parques y lugares de ocio... ocasionadas por determinadas conductas agresivas llevadas a cabo por algunos jóvenes del barrio.

Como resultado de los contactos mantenidos por esta Institución con el Centro Cívico de Perales del Río, con la Concejalía de Infancia del Ayuntamiento de Getafe y con otras Asociaciones del barrio se llegó al acuerdo de constituir una MESA de análisis, debate y de propuestas para elaborar entre todos un *Plan Joven* para el barrio en el que la convivencia en las zonas de ocio, en los centros educativos y en los lugares de estancia de los jóvenes fuese una conducta común.

Para ello se inició la llamada a la participación de los distintos agentes del Barrio, contando con el apoyo de la Institución del Defensor del Menor.

En la constitución de la MESA por un Plan Joven para la Convivencia en el barrio de Perales del Río, tomaron parte instituciones y asociaciones como: el Colegio Concertado de Educación Infantil y Primaria 'Santa Teresa' (Equipo Directivo y AMPA), Colegio Público de Educación Infantil y Primaria Julián Besteiro (Equipo Directivo, Profesorado y AMPA), Instituto Ícaro (AMPA), Centro de Educación Permanente de Adultos (Profesorado), Movimiento de Innovación Educativa 'Proyecto Atlántida', Servicio de Garantía Ciudadana (Trabajadora Social), Asociación de Vecinos 'Nuevo Perales', Asociación de vecinos 'Perales del Río', Asociación de Vecinos 'Caserío', Coordinadora

Deportiva, Policía Local (Sargento), Club de Mayores, Centro de Atención Integral a Drogodependientes, Centro Cívico de Perales del Río, Animador Juvenil, Grupo Joven del Centro Cívico, Parroquia y Caritas, Centro de Salud, Asociación de Consumidores (ACOPE) y el Defensor del Menor de la Comunidad de Madrid.

Después de un proceso de clarificación de objetivos, se estableció una estrategia de trabajo que partía de un estudio sobre la opinión que los jóvenes tenían de su barrio y de recoger las propuestas de mejora que proponían.

Fruto de esta iniciativa fue la elaboración de un cuestionario que fue aplicado a 195 jóvenes del barrio. Los lugares utilizados para la recogida de información fueron el Instituto de Educación Secundaria «Ícaro», el Colegio Concertado de Educación Infantil y Primaria «Santa Teresa», el Colegio Público de Educación Infantil y Primaria «Julián Besteiro» y Centro Cívico «Perales del Río».

La elaboración del *Informe de avance* sobre las opiniones recogidas se llevó a cabo por profesionales de las siguientes instituciones y organizaciones: Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid, Delegación de Educación del Ayuntamiento de Getafe, Centro Cívico «Perales del Río» y Proyecto «Atlántida».

Los resultados globales fueron los siguientes:

1ª PREGUNTA: CÓMO ESTÁ EL BARRIO			
A) VALORACIÓN GENERAL			
Muy mal	51	22,46 %	
Bien, sin muchos problemas	18	7,92 %	
Aburrido	15	6,60 %	
Sucio	7	3,08 %	
B) MOTIVOS			
Sin lugares de ocio (obliga a desplazarse)	44	22,46 %	
Gamberradas	13	5,72 %	
Mal, por peleas y alcohol	11	4,84 %	
Escasa oferta cultural	8	3,52 %	
Fransporte muy mal	8	3,52 %	
Orogas	7	3,08 %	
2ª PREGUNTA: CÓMO GUSTARÍA QUE ESTUV	TIERA		
A) VALORACIÓ!	N		
Que lo arreglen, que lo pongan más bonito, más			
impio	35	19,12 %	
Mejor	11	6,01 %	
Está bien	5	2,73 %	

B) PROPUESTAS GENERALES				
OCIO	40	21,85 %		
TRANSPORTE	19	10,38 %		
SEGURIDAD	14	7,65 %		
3ª PREGUNTA: PROPUESTAS				
OCIO	127	32,90%		
COMERCIO	70	18,13%		
DEPORTES	65	16,84%		
CULTURA	44	11,40%		
TRANSPORTE	20	5,18%		
PARQUES	15	3,89%		

Después de un primer análisis de los datos y una aproximación descriptiva a cada una de las preguntas, se obtuvo como discurso frecuentemente mantenido por los jóvenes encuestados, el siguiente:

La mayoría de jóvenes que han participado en esta encuesta han puesto de manifiesto que el barrio de Perales del Río no reúne condiciones para el desarrollo de actividades de ocio, calificando la situación de 'muy mala'. Esta percepción viene motivada –según su opinión–fundamentadamente por la ausencia de lugares y ofertas de ocio y entretenimiento (lo que les obliga a salir del barrio, generándoles un problema añadido, ante lo que consideran una escasa disponibilidad de transporte público), y por la presencia de algunos comportamientos que consideran no deseables como las gamberradas y el consumo de alcohol y otras drogas.

Los jóvenes encuestados tienden a calificar el barrio como feo, aburrido y sucio. Su deseo manifestado es llegar a contar en sus entornos con locales y oferta de ocio, entretenimiento y cultura suficiente, que permitan convertirlo en un barrio más animado, con una buena dotación y mantenimiento en zonas verdes y, por tanto, más agradable y bonito. Se apunta como un problema incipiente la falta de seguridad que perciben algunos jóvenes y que manifiestan como una cuestión a mejorar.

Cuando analizamos qué solicitan para darle contenido a esas demandas de lugares, locales y ofertas de ocio, entretenimiento y cultura, nos encontramos con el deseo de contar con salas de cine, boleras, discotecas, salas de recreativos... unido a la solicitud de centros comerciales y tiendas. Más alejadas están las demandas de polideportivos, piscina cubierta y zonas verdes. Insisten en la necesidad de mejorar el transporte público, como clara respuesta a lo que consideran insatisfactoria infraestructura de ocio del barrio de 'Perales del Río'.

Estos resultados, sorprendentes para algunas de las asociaciones presentes, por la adaptación que muestran hacia un ocio en gran parte basado en el consumo, en estos momentos se encuentra en un fase de validación, contraste y explicación por parte de todos los componentes de la MESA, bajo dos criterios: 1.- Acuerdos o desacuerdos con lo expresado en el *Informe de avance*; y, 2.- Explicaciones a la pregunta del ¿por qué? estas aspiraciones en los jóvenes.

El objetivo es que una reflexión de estas características, presentada a todos los vecinos del barrio, nos permita encontrar algunas claves y llevar a cabo algunas acciones a desarrollar todos juntos, con una unidad clara de criterios, desde los colegios, el instituto, el centro de educación de adultos, las asociaciones de madres y padres, las asociaciones de vecinos, el centro cívico... para alcanzar una convivencia cada vez más saludable, segura y posibilitadora.

Entendemos que la mejora de la convivencia en los centros escolares, teniendo como protagonista a cada comunidad educativa, sólo tendrá éxito si forma parte de un Plan mucho más global y ambicioso en el barrio en el que los menores perciban ese claro interés, por parte de todos, en alcanzar unos modos comunes de relación que aseguren la mejor convivencia.

Este tipo de iniciativa más global es, a las que esta Institución presta su apoyo –como la surgida en el distrito de Carabanchel con la Mesa del Menor, o la que se inició el curso pasado en el barrio de Meseta de Orcasitas– son ejemplos de colaboración proactiva por parte del Defensor del Menor en la solución de los problemas de convivencia escolar, que se consideran un complemento indispensable para proporcionar cobertura a la solicitud de actuaciones administrativas de apoyo a la tramitación más individual de las quejas.

Otro expediente de queja, cuya tramitación fue distinta en base al contenido de la queja presentada (484/05), se refería a la denuncia de ciertas agresiones sexuales de unos menores alumnos del Liceo Cónsul de Madrid, sobre otros más pequeños, en el recinto escolar y en horarios de recreo.

La queja, con fecha de admisión de 9 de mayo de 2005, fue inmediatamente abordada por esta Institución entrando en contacto la Directora del Centro, quien nos informa de las medidas adoptadas, confirmando la presencia de algunas de las conductas manifestadas y del consiguiente proceso de indagación que estaba llevando a cabo el colegio.

Al objeto de confirmar esta primera declaración, el Gabinete Técnico se dirigió al Servicio de Inspección Educativa quién confirmó tales medidas, entre otras las de incrementar la vigilancia de los patios en los horarios de recreo, separación por edad de los grupos de menores durante el horario de recreo, convocatoria de una reunión con todos los padres del Colegio al objeto de informarles de la investigación llevada por el centro y de las medidas que se estaban adoptando... También se nos informa de que se está gestionado el cambio de centro escolar, dentro de la zona de referencia, para los menores que pudieron cometer las agresiones e incluso de uno de los menores agredidos y de su hermana, contando con la solicitud o el consentimiento de los padres, según los casos, al objeto de evitar un mayor deterioro de la convivencia en la comunidad educativa. Por otra parte, desde el centro escolar y con el apoyo de la Administración se brindaba ayuda psicológica tanto a los menores presumiblemente agresores, como a los agredidos.

Se establecieron contactos periódicos (30 en total), en algunos casos presenciales, desde el Gabinete del Defensor del Menor, con los familiares de los menores agredidos y de los presuntamente agresores. Se nos informó de la adecuada evolución de la situación con respecto a sus hijos.

Nos trasladaron su deseo de alcanzar lo antes posible la normalidad, ya que les preocupaba el 'eco' que esta noticia había encontrado en los medios de comunicación. En general fue bien valorada la actitud mantenida desde los nuevos centros en los que se escolarizaron los menores presuntos agresores. Por parte de la Institución del Defensor del Menor se trasladó su total disponibilidad ante cualquier circunstancia que posteriormente pudiera surgir.

También se pudo comprobar que la situación de los menores era conocida por los profesionales del CAI nº 4 de la zona y que se responsabilizaban de hacer un seguimiento de algunos de ellos para los que consideraban necesaria esta medida.

Uno de los promoventes de la queja denunció los hechos ante la Fiscalía de Menores, que tras abrir expediente, archivó las diligencias previas, al ser los menores imputables penalmente, trasladando los hechos al Instituto Madrileño del Menor y la Familia de la Comunidad de Madrid, para su valoración.

Otra queja presentada a esta Institución, la número *1424/05*, estaba referida a un presumible caso de acoso escolar entre iguales. Con fecha de entrada en esta Institución de 5 de diciembre de 2005 y nº de registro 3559/05, se recibió un escrito de queja haciendo referencia a la situación de un menor, ocasionada por unos compañeros del Instituto *'Rosa Chacel'* de Colmenar Viejo. A partir de ese momento, el Gabinete Técnico inicia el correspondiente procedimiento de tramitación encaminado a la *Admisión a Tramite* (según establece Ley 5/1996, de 8 de julio, del Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid).

Con fecha 15 de diciembre, el Gabinete Técnico de esta Institución se pone en contacto con la madre del menor al objeto de recoger datos complementarios y de comunicarle la actuación que de manera inmediata se llevaría a cabo con el Instituto 'Rosa Chacel', con la finalidad de comprobar que se adoptaban las medidas necesarias para asegurar la máxima normalidad en el desarrollo de la vida escolar de su hijo.

Tanto en el escrito de queja recibido, como en la conversación mantenida posteriormente con la familia, esta Institución es informada de la interposición, por los padres del menor, de la oportuna denuncia ante el Puesto Principal de la Guardia Civil de Colmenar Viejo y del inicio de actuaciones por parte de la Fiscalía del Menor.

El mismo 15 de diciembre, el Gabinete Técnico entró en contacto con el Director del Instituto, quien, dando muestras de total colaboración, nos informa de las medidas desplegadas con los dos menores (presuntos agresores) así como con el menor agredido.

El citado Director informa a esta Institución de las circunstancias que rodeaban la escolarización de los presuntos agresores, dando cuenta así mismo del control ejercido por los profesionales del Instituto. También informa de la actuación llevada a cabo por los Servicios Sociales del Ayuntamiento de Colmenar Viejo con uno de los presuntos agresores, así como de las acciones acometidas desde el Instituto, con el otro presunto agresor, en colaboración con su familia. Añade, también, que tiene conocimiento de la actuación de la Fiscalía del Menor en el caso.

En este contacto, el Gabinete Técnico del Defensor del Menor *Recomienda* a la Dirección del Instituto que complementen sus actuaciones en dos líneas: por una parte, después de una entrevista en profundidad con el menor agredido, facilitarle la disponibilidad de un profesional del Instituto al que pudiese acudir ante cualquier sospecha de acoso; y, por otra, la jefatura de estudios tendría que mantener una reunión con los presuntos agresores, informándoles de la actitud inequí-

voca del centro de frenar cualquier conducta violenta. Todo esto, debería estar acompañado, además, del correspondiente seguimiento por parte de la citada jefatura de estudios. Estas *Recomendaciones* fueron plenamente aceptadas por el Director, acordándose que posteriormente nos informara de la evolución de la situación.

A continuación, el mismo día 15 de diciembre, el Asesor se puso en contacto, de nuevo, con la madre del menor, informándole con todo detalle de los acuerdos alcanzados con el Director del Instituto. En la conversación mantenida se le comunica que, en el caso de observar cualquier otra conducta de acoso, debería ponerse en contacto de inmediato con esta Institución, para ello se le facilita el número de teléfono y la extensión directa del Asesor del Gabinete Técnico.

Posteriormente, y fruto del seguimiento que este Comisionado realiza con todas y cada una de las quejas interpuestas, se ha tenido conocimiento, entre otros aspectos, de que el Centro educativo había puesto en marcha las medidas recomendadas. Por una parte, el Instituto procedió a responsabilizar a la orientadora del centro de brindar un apoyo cercano al menor, al objeto de contribuir a su seguridad personal y emocional. A partir de entonces esta profesional ha mantenido varios encuentros con la familia y con el menor, realizando en la actualidad un seguimiento semanal. Por otra parte, la actuación de la jefatura de estudios con los dos presuntos agresores se ha venido reforzando desde el primer contacto.

También se nos informa de que en el mes de diciembre, coincidiendo con el periodo vacacional, unos compañeros del Instituto, amigos de los presuntos agresores, se dirigieron al menor amedrentándolo con el anuncio de que éstos se tomarían la revancha por haberles denunciado. Estos hechos provocaron que los padres contactaran con la prensa local, lo que a juicio del Director del Instituto, contribuyó a deteriorar la situación, al darse a conocer un hecho que, en una localidad pequeña, anima a lanzar alarmas desmesuradas y dificulta el deseable tratamiento educativo de los menores implicados, tanto agresores como agredidos.

Estas circunstancias dieron lugar a que el Instituto pusiera en marcha otras dos iniciativas. En primer lugar, se investigaron los hechos y se adoptaron las medidas oportunas con los menores que habían amedrentado durante las vacaciones. En segundo lugar, se dirigió un escrito a las familias del Instituto tratando de clarificar la situación. Estas medidas se unieron a otras, en las que participó la Inspección Educativa de la Consejería de Educación. Por otra parte, el equipo directivo del centro se entrevistó con el periodista, al objeto de informarle de la repercusión que la publicación de su artículo podría tener en la vuelta a la normalidad del menor agredido. En la actualidad el citado menor, según manifiesta el Director del Instituto, se encuentra animoso, seguro y muestra una buena inserción en el centro.

La información que se nos traslada desde el Instituto es de que, desde el primer momento que tuvo conocimiento el centro educativo de los hechos (22 de noviembre de 2005) se pusieron en marcha todo un conjunto de medidas, siendo el contenido de algunas de ellas concordante con lo solicitado por los propios padres del menor.

En el Informe remitido, a esta Institución, por el Instituto 'Rosa Chacel' de Colmenar Viejo y firmado por el Jefe de Estudios, se ponía de manifiesto:

«... el día 23 de noviembre la jefatura de estudios le informa al menor agredido que de producirse cualquier tipo de amenazas, se presentase de inmediato en la Jefatura de estudios o en la Dirección del Centro, si por motivos de horario la Jefatura estuviera cerrada.»

#### En el citado informe se añadía:

«... el día 21 de diciembre se produce una reunión con los padres del menor agredido en la que los mismos comentan su situación, siendo informados por la Dirección del Centro, el Jefe del Departamento de Orientación y la Jefatura de Estudios de los avances conseguidos en la conducta del menor, las estrategias más recomendables de actuación en el siguiente periodo vacacional y a lo largo del segundo trimestre, así como la plena garantía de su integridad en el centro.

El padre informa de amenazas explícitas efectuadas por dos alumnos del centro a su hijo, cuestión que sería retomada por el equipo directivo después de las vacaciones navideñas.

A la vuelta, y en el primer día de su presencia en el centro (10 de enero) es demandada la presencia del alumno presunto agresor. El alumno es preguntado por su relación con el menor agredido durante las vacaciones. El alumno contesta que no se ha producido ningún tipo de relación, versión que es ratificada por el otro menor, que preguntado ese mismo día si ha vuelto a sufrir amenazas por parte de algún alumno del centro, responde que no».

El Director del Instituto, en otro de los informes remitidos a este Comisionado e incorporados al expediente de queja, afirmaba:

«Nuestra impresión es que en la actualidad el alumno se encuentra en una situación favorable. En lo personal ha superado los miedos e incertidumbres provocados por la situación de extorsión y acoso vividos; ha fortalecido su personalidad y su equilibrio emocional, se siente más valorado y bien atendido familiar, educacional y socialmente.

En lo educativo continúa su proceso de aprendizaje en el centro con normalidad. Se entrevista con el tutor, sabe solventar los problemas de relación que se le presentan y está más activo y participativo, corrigiendo incluso algunas actitudes negativas que llegaron a aparecer en los primeros días de enero, con algunos profesores, y mejorando el equilibrio de la trilogía afecto –rendimiento educativo– relación con los compañeros.»

En otro lugar, el Director del Instituto, en un escrito dirigido a la familia, manifestaba: «final-mente les recuerdo que pueden mantener un contacto directo con la Orientadora del centro para seguir la evolución de este asunto, como les indicó el Inspector en la reunión mantenida el día 18 de enero; que del mismo modo pueden mantener un contacto fluido con el tutor del grupo-clase de su hijo; y que pueden ponerse en contacto con Jefatura de Estudios o Dirección para abordar los aspectos que estimen oportunos».

A través de los datos facilitados hasta el momento, esta Institución considera que la atención del menor estaba siendo suficientemente abordada por los organismos competentes.

Para terminar, haremos referencia al expediente nº 1396/05 en el que la promovente, madre de un menor de 8 años, alumno del Colegio Altamira de Madrid, expone que su hijo ha sufrido una agresión física por parte de un profesor del Colegio y que habiendo denunciado los hechos, había sido citada en los juzgados de Fuenlabrada para acudir a la celebración de un juicio rápido.

Ante estas circunstancias solicita orientación a esta Institución y posteriormente vuelve a solicitar ayuda, con el fin de clarificar la situación, cuando, tras la comparecencia, el juez había requerido la presencia de testigos, menores y mayores en una próxima vista.

En esta situación, la institución del Defensor del Menor le brindó la posibilidad de contactar con el centro y ofrecer su mediación entre ella como madre del menor y el profesor afectado, al objeto de llegar al algún tipo de consenso que evitara una posible confrontación que implicaría a los menores, sus familiares y el profesorado, declarando unos contra otros, sobre una presunta agresión del profesor al menor, que negaban tanto el profesor como el resto de profesionales. Esto podría suponer que algunos alumnos tuvieran que declarar en contra de su profesor y otros a favor, lo que podría tener repercusiones futuras, no beneficiando en nada a la tarea educativa que tendría que seguir ejerciendo el centro.

Puestos en contacto con el centro y en concreto con el profesor afectado, se acepta de buen grado la mediación de esta Institución, lo que fue manifestado tras comparecer y dar su aprobación, tanto el profesor como la madre. Después de clarificar el Gabinete Técnico de esta Institución que el compromiso afectaría sólo a ellos, se llevaron a acabo dos reuniones, con cada una de las partes, y una final con objeto de culminar un proceso de mediación. Se alcanzó un acuerdo, que fue aceptado por el Juez, dictando sentencia absolutoria para el profesor.

Entre los contenidos del acuerdo, se incluía el deseo de que, durante el presente curso escolar, el profesor no impartiera clases al menor afectado. Esta cuestión fue aceptada por el profesor, pero que siendo una decisión que él pudiera adoptar unilateralmente, fue trasladada la solicitud al Colegio.

Posteriormente se reúne un asesor del Gabinete Técnico con el Equipo Directivo del Colegio, que tras conocer la solicitud hecha por la Institución, fruto de la tarea de mediación, comunica su deseo de disponer de tiempo para consultar la respuesta con el resto del profesorado. Transcurrido ese tiempo y requerido por el Gabinete Técnico, el Director del Colegio, nos traslada por escrito, entre otras, las siguientes consideraciones:

«... con respecto a esta solicitud, considero necesario aclarar que el profesor con anterioridad al acuerdo ya había solicitado al Equipo Directivo el poder prescindir de dar clase al grupo del citado alumno. De hecho en el momento del citado acuerdo el profesor puso de manifiesto el desacuerdo del Equipo Directivo en sustituirle durante todo el curso por las siguientes razones:

- Muchos alumnos estaban contentos con el profesor y con su dinámica de clase.
- Dichas medida implicaría diversos precedentes tanto a nivel de profesores, padres como alumnos que podrían ser peligrosos en el futuro.
- Supondría a esta altura de curso grandes trastornos a nivel horario para reestructurar clases y profesores.
- Por parte de los padres dicha medida podría interpretarse como reconocimiento implícito de la culpabilidad del profesor.

Tras consultar el caso con el Servicio de Inspección Educativa e informar a la asamblea de profesores se consideró que no era aceptable la aplicación de dicha medida de sustituir al profesor hasta finalizar el curso, dada la problemática ya descrita. Sin embargo y teniendo en cuenta la situación de enrarecimiento de ánimos por parte de algunos padres y de inicio de depresión por parte del profesor, se estimó aplicar dicha medida temporalmente, sustituyendo al profesor en cuestión hasta finalizar el primer trimestre, coincidiendo con las vacaciones de Navidad, de manera que al finalizar

dicho período e iniciar el segundo trimestre se retornase a la normalidad a nivel de horarios y profesorado, decisión que se comunicó al profesor y también a la madre en reunión con el Equipo Directivo.

Por ello queremos comunicar a la Oficina del Defensor del Menor que, si bien dicha medida no se ha aplicado en el periodo de tiempo que solicitaba el asesor de educación (todo el curso escolar), el Colegio ha aplicado dicha medida temporalmente, es decir hasta finalizar el primer trimestre, intentando, pasado dicho período, recuperar la normalidad, necesaria en una comunidad educativa, dándose el caso además de que el alumno en cuestión se ha trasladado de centro en enero de 2006 con lo que dicha medida pierde razones.»

Esta Institución informó al Director del Colegio de la incorporación del contenido de la queja y de la decisión adoptada por el profesorado el Colegio, en el Informe Anual del 2005.

En la actualidad, este Comisionado Parlamentario, prosigue con la investigación y resolución de las quejas presentadas por nuestros ciudadanos, instando a las Administraciones a la mejora de sus actuaciones, complementando esta tarea con el estudio y promoción de propuestas inclusivas, propiamente escolares e insertadas en iniciativas de barrio y/o de localidades de promoción de la convivencia en los centros escolares.

# 2120. Necesidades educativas específicas (68)

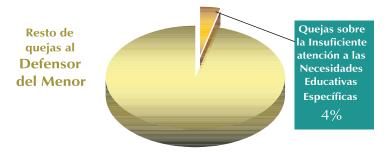
Este epígrafe hace referencia a una serie de aspectos que fundamentan la solidez y la calidad de cualquier sistema escolar. Los menores que, en virtud a determinadas características específicas, pueden presentar *necesidades educativas específicas* constituyen uno de los grupos de infancia con mayores probabilidades de riesgo, exclusión escolar y, con bastante frecuencia, de exclusión social<sup>32</sup>. La calidad de la atención educativa que se le presta se convierte en un objetivo de primer orden para cualquier sistema educativo que pretenda ser respetuoso con el precepto ético y normativo de una *Educación para Todos (EPT)*<sup>33</sup>.

La calidad, en lo que se refiere al grado de justicia de un sistema escolar –indicador aceptado internacionalmente como el referente ético más consistente–, es una preocupación necesaria, a la vez que dignifica la tarea de enseñanza.

<sup>&</sup>lt;sup>32</sup> «Como efecto de la crisis del empleo, el recurso a sobrecualificarse implica una estrategia de acumulación de títulos y credenciales que acabará por polarizar y dejar atrás a los colectivos con peores niveles básicos de formación. La falta de posesión de una titulación tiene hoy mayor carácter discriminatorio y mayor efecto segmentador. Así, por ejemplo, uno de los datos menos citados [...] nos dice que el 72% de los desempleados menores de 25 años provienen del abandono de los estudios y del fracaso escolar». [Martínez y Miquel (1998): La nueva realidad en la España del 2000, 43].

<sup>33 (</sup>EPT) lema lanzado en Jomtien (Tailandia) en marzo de 1990 y continuado en Dakar (Senegal), con el que se pretende impulsar que todos los países asuman el compromiso de alcanzar las mejores cotas de desarrollo humano, encontrando en la educación una eficaz herramienta de lucha contra la pobreza y la injusticia. Sin embargo, una de las conclusiones del *Informe de Seguimiento de la Educación para Todos en el Mundo 2005*, elaborado por la Organización de la ONU para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), afirma que «un elevado número de alumnos abandona el sistema educativo sin un nivel mínimo de competencias». En este informe, la UNESCO establece un Índice de Desarrollo de la Educación para Todos (IDE) con el que evaluar los progresos globales realizados por 127 países. España en este Índice se sitúa en el lugar 26, por debajo de países como Noruega, Dinamarca, Holanda, Polonia, Bélgica, Barbados, Israel, Estonia, Estonia, Lituania, Irlanda, Italia, Chipre, Grecia, Argentina, entre otros.

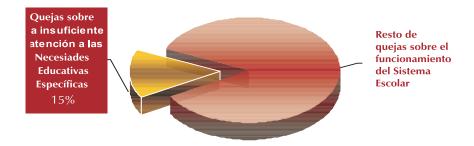
# NECESIDADES EDUCATIVAS ESPECÍFICAS



En cuanto a las quejas planteadas ante el Defensor del Menor en el pasado año 2005, las que hacían referencia a una presunta atención inadecuada de las *necesidades educativas específicas* de nuestro alumnado, han supuesto alrededor de un **4**% del total.

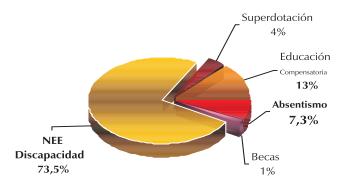
Con respecto al total de las quejas relacionadas con el funcionamiento del sistema escolar, el contenido de las quejas referidas a una inadecuada atención de las necesidades educativas específicas ha supuesto, en el año 2005, un 15 %. Este porcentaje supone una cifra algo inferior a la alcanzada en el 2004, con un 20%.

## NECESIDADES EDUCATIVAS ESPECÍFICAS



El Gabinete Técnico de esta Institución viene agrupando el contenido de las quejas contempladas en este epígrafe, en una serie de apartados: 2121. *Necesidades educativas especiales asociadas a discapacidad* (en el año 2005; 50 quejas, lo que supone un 73,5% del total de las recogidas en este epígrafe). 2122. *Superdotación intelectual* (3 quejas, el 4%). 2123. *Educación compensatoria* (9 quejas, 13%). 2124. *Absentismo escolar* (5 quejas, 7,3%). 2125. *Becas escolares* (1 queja, 1%).

## **NECESIDADES EDUCATIVAS ESPECÍFICAS**



Con respecto al posible deterioro de la atención a las 'Necesidades educativas especiales asociadas a discapacidad', es preciso destacar que, durante el año 2005, el número ha aumentado respecto al 2004, pasando de 38 a 56. Estos cifras pueden querer significar una posible confirmación de lo manifestado en el Informe del Defensor del Menor de 2003, sobre el probable descuido que se podría estar produciendo en la atención de este tipo de necesidades educativas, al atender a nuevas necesidades, poniendo en peligro el avance alcanzado por nuestro sistema educativo en algunos aspectos de la atención inclusiva del alumnado con necesidades educativas especiales asociadas a discapacidad<sup>34</sup>.

Además de la investigación de las quejas planteadas por nuestros ciudadanos a este Comisionado Parlamentario, el Gabinete Técnico del Defensor del Menor cuenta con un Servicio de Atención Telefónica (915 634 411), en cuyo registro aparecen reflejadas las siguientes cifras referidas a consultas, orientaciones y dudas en relación con la atención prestada por las Administraciones a las Necesidades Educativas Específicas.

Consultas telefónicas sobre: Necesidades educativas específicas	2004	2005
Necesidades educativas especiales	27	34
Superdotación	4	6
Educación compensatoria	1	1
Absentismo	27	24
Becas	2	3
TOTAL:	61	68

<sup>&</sup>lt;sup>34</sup> En el Informe Anual del Defensor del Menor 2003 se ponía de manifiesto:

<sup>[...] 10.</sup> Los retos a los que se enfrenta la educación son numerosos. Los cambios sociales y tecnológicos, la presencia creciente de alumnos inmigrantes, la demanda de mejores resultados académicos de los estudiantes, la necesidad de que los centros asuman nuevas funciones y la importancia de una mayor conexión entre la escuela y su entorno están suponiendo una intensa exigencia para la Administración educativa. Existe el riesgo de que, ante tantos problemas diversos, disminuya la preocupación por la educación de los alumnos con necesidades educativas especiales asociadas a discapacidad. Ante la posible «invisibilidad» de este colectivo, el Defensor del Menor llama la atención de este peligro que ha sido detectado, igualmente, por el profesorado. El reconocimiento que toda la comunidad educativa manifiesta sobre los progresos realizados en este campo en los últimos años debe servir de estímulo para multiplicar el apoyo a este colectivo». [págs. 284-286].

# I. Datos sobre la situación de determinados aspectos de la atención a las necesidades educativas específicas en nuestra Región. El absentismo escolar en la Comunidad de Madrid

Después de la Investigación realizada en el año 2003 por esta Institución, en colaboración con el Instituto de Evaluación y Asesoramiento Educativo (IDEA), sobre «La situación educativa del alumnado con necesidades educativas especiales asociadas a discapacidad en la Comunidad de Madrid»<sup>35</sup> y del correspondiente traslado de Recomendaciones dirigidas al Consejero de Educación<sup>36</sup>, en el año 2005, hemos podido constatar la publicación de algunas regulaciones específicas referidas a la elaboración del Plan de Atención a la Diversidad en los centros escolares (el 19 de julio de 2005, la Dirección General de Centros Docentes de la Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid dicta unas Instrucciones al respecto) y a la ordenación de las actuaciones de los Equipos de Orientación Educativa y Psicopedagógica y Departamentos de Orientación (Resolución de la Dirección General de Centros Docentes de 28/07/05 y Circular de 12/09/2005 de la Dirección General de Centros Docentes, respectivamente).

Esta normativa que pretende significar un avance importante en elementos estructurales de la atención a las *necesidades educativas especiales asociadas a discapacidad* se mantiene, sin embargo, en una línea de continuidad con lo ya existente, incorporando, por otra parte, respuestas insuficientes ante los nuevos retos de nuestro sistema escolar (aumento del absentismo, del fracaso escolar, de la complejidad actual de la atención a la diversidad del alumnado...). Entre otras cuestiones, en la actualidad se sigue sin revisar, por ejemplo, la regulación de las *'ratios'* (proporciones) de profesionales especializados en la atención a las *necesidades educativas especiales asociadas a discapacidad*, la Orden ministerial que las regula fue aprobada por el MEC en septiembre de1990 –en fecha anterior a la promulgación a la LOGSE– y es evidente que, después de los 16 años transcurridos, esta normativa necesita reajustarse a la realidad de nuestras aulas.

A lo anterior, es preciso añadir la insufiente respuesta, por parte de las Administraciones Públicas, a las necesidades de atención a la salud de aquellos menores con problemas médicos crónicos (diabetes, celíacos, alergias...) escolarizados en nuestras Instituciones educativas; la descoordinada atención del alumnado que presenta graves trastornos mentales y del comportamiento, por falta de ajuste de criterios y actuaciones en los mecanismos de derivación entre salud mental, servicios educativos y centros educativos terapéuticos; así como, el insuficiente numero de centros, de estas características, que se encuentran disponibles en nuestra Región. A este respecto, el Defensor del Menor ha trasladado reiteradas *Recomendaciones* (recogidas en los informes anuales de años anteriores<sup>37</sup>) instando a las Administraciones del Ámbito de la Salud y de la Educación a que arbitren las medidas de coordinación oportunas para que este alumnado se encuentre adecuadamente atendido tanto en sus facetas educativas como sanitarias. Algunos de estos aspectos deficitarios serán de nuevo comentados en el subapartado dedicado a las *quejas más relevantes* planteadas por los ciudadanos.

<sup>&</sup>lt;sup>35</sup> Puede consultarse este estudio en la dirección de Internet de la *Institución de Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid*: http://www.defensordelmenor.org en el apartado *Publicaciones, Estudios e Investigaciones 2003*.

<sup>&</sup>lt;sup>36</sup> Sobre cuyo seguimiento ya se ofrecieron una serie de reflexiones y valoraciones en el *Informe del Defensor del Menor del 2004*.

<sup>&</sup>lt;sup>37</sup> Pueden consultarse los *Informes Anuales de 2003* y 2004.

Por otra parte, en el año 2005, esta Institución centró su preocupación en una cuestión que ha considerado históricamente relevante y sobre la que se disponían de datos muy confusos. Nos estamos refiriendo al distanciamiento que se observa del alumnado respecto del sistema escolar, desembocando en, casos extremos, en el comportamiento absentista.

El Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid, en el marco de las competencias contempladas en el artículo 3 de la Ley Autonómica 5/1996, de 8 de julio, y en colaboración con el Colegio Oficial de Psicólogos de Madrid, concluyó en diciembre de 2005 una Investigación sobre la «Prevalencia y perfiles del absentismo escolar en la Comunidad de Madrid», de la que se desprendían una serie de conclusiones sobre la necesidad de mejorar la atención educativa de nuestros menores y que de manera resumida facilitaremos a continuación.

La referida investigación se puso en marcha en respuesta al contenido de algunas de las quejas que, ante esta Institución, habían presentado nuestros ciudadanos en los últimos años sobre la presencia de determinadas conductas absentistas en las Instituciones educativas. Igualmente, se pudieron constatar las llamadas específicas de atención que, a este respecto, habían manifestado organismos, fundaciones y asociaciones tanto nacionales como internacionales en sus informes de evaluación sobre el estado de nuestro sistema escolar.

Ante esta situación, la Institución del Defensor del Menor consideró necesario conocer la incidencia real de esta problemática, que podría suponer una evidencia del incumplimiento, en la práctica, del derecho a la educación reconocido en nuestra Carta Constitucional y en la Convención sobre los Derechos del Niño, aprobada por Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989 y ratificada por España el 20 de noviembre de 1990.

En lo que respecta a las quejas presentadas en los últimos años por nuestros ciudadanos destacaban, sobre la base de su reiteración, las referidas al abandono escolar que parecía constatarse en algunos colectivos étnicos y de inmigrantes.

En la misma línea apuntaban los datos facilitados por organismos nacionales e internacionales. Según el estudio del año 2001, sobre la *Normalización Educativa del Alumnado Gitano en Educación Primaria en el Estado Español*—elaborado por la Fundación Secretariado General Gitano, en colaboración con el Centro de Investigación y Documentación Educativa (CIDE) del MEC, UNICEF y Caja Sur, a partir de una encuesta realizada a casi un millar de alumnos gitanos, niños y niñas, que cursaban estudios de Primaria en 62 centros de toda España— se ponía de manifiesto que todavía el 31% del alumnado gitano se ausentaba de los establecimientos escolares durante periodos prolongados de tiempo (tres o más meses) y el 54% asistía de modo irregular; además, el 45% de las familias nunca justificaba las faltas de sus hijos y el 23% lo hacía sólo a veces. Por otra parte, el 70% nunca solicitaba una entrevista y, si bien la mayoría de las familias gitanas estaban convencidas de que sus hijos debían asistir a la escuela (un 77%), sólo el 33% deseaba que continuasen en el sistema educativo el máximo tiempo posible.

En el *Informe España 2005,* elaborado por la Fundación Encuentro, se concluye que las tasas de absentismo y de abandono escolar son altas entre la población inmigrante, no logrando finalizar satisfactoriamente la Educación Secundaria Obligatoria aproximadamente un 30% del alumnado, llegándose a cifras de 60% entre el colectivo de alumnas musulmanas.

Otros organismos, asimismo, nos alertaban sobre la falta de identificación de nuestros menores con las tareas escolares, tomando como referencia la presencia de conductas absentistas entre los jóvenes españoles.

Con fecha 5 de octubre de 2003, se publicaba el Informe de la OCDE sobre el grado de implicación y compromiso de los estudiantes en las escuelas (*Students Engagement at School, 2003*), en el que se puso de manifiesto que España presentaba las tasas de implicación/participación del alumnado más bajas de todos los países miembros de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico. Los datos recogidos se refieren a la frecuencia con que el alumnado: (1) se ausenta totalmente del centro escolar, (2) pierde horas aisladas de clase, o (3) llega tarde.

En este Informe, España presenta una tasa de escasa implicación del alumnado del 34%, frente a Japón con un 4%. La media en los países OCDE, es del 20%. Por encima de esta media –es decir, con porcentajes más altos de escasa implicación– se encuentra Canadá con el 26%, Nueva Zelanda 27 %, Grecia 29%, Polonia 29%, Dinamarca con el 33%, y España con el 34 %.

Estos datos vuelven a reiterarse con ocasión de la publicación del Informe de la OCDE, edición de septiembre de 2004, «Regards sur l'Éducation».

El Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas, en el documento CRC/C/15/Add.185, de 13 de junio de 2002, de «Examen de los informes presentados por los Estados Partes en virtud del artículo 44 de la Convención sobre los derechos del niño», afirmaba, con respecto a España: «el Comité observa con preocupación: a) Las elevadas tasas de absentismo y de abandono de los estudios y la difícil integración escolar de los niños romaníes, los hijos de familias inmigrantes o los niños de zonas desfavorecidas; b) Que algunos niños de familias migrantes, en particular niñas, no terminan la enseñanza obligatoria o tienen grandes dificultades para asistir a la escuela [...].»

La magnitud de la problemática que se pone de manifiesto hasta aquí, contrasta con los datos facilitados por la Consejería de Educación a esta Institución, en noviembre de 2002, que cifraba en 3999 los estudiantes de Educación Obligatoria atendidos por las Comisiones de Absentismo (lo que reduce la incidencia del problema a un 0,6% del alumnado). En el 2003 las cifras hacían referencia a 3157 estudiantes (el 0,5%), mientras en el 2005, se facilitaba el dato de 5281 (el 0,85%) estudiantes de la enseñanza obligatoria (Primaria y Secundaria entre 6 y 16 años) que faltaban a clase con frecuencia.

Según el Ayuntamiento de Madrid, durante el curso de 2003-2004, el absentismo escolar afectó al 1,15% de los estudiantes de los colegios públicos y concertados de la ciudad de Madrid y cifraba en 3356 los casos atendidos en el Programa de Absentismo Escolar, mediante las Comisiones de Prevención y Control del Absentismo, puestas en marcha por Convenio con la Consejería de Educación. Esta cifra supuso 606 casos más que durante el curso anterior, cuando el problema alcanzaba al 0,98% de la población escolar. En el 2004-2005, las cifras que se facilitaban eran del 1,32%, continuando con esa tendencia de crecimiento.

Son evidentes las diferentes magnitudes que reflejan los Organismos internacionales, las quejas de los ciudadanos, los informes de determinados colectivos especialmente afectados y las que aparecen en los Informes anuales elaborados por los distintos Programas de Prevención y de Control del Absentismo Escolar, de cada Dirección de Área Territorial de la Consejería de Educación y del Ayuntamiento de Madrid. Estas discrepancias en la cuantificación del absentismo escolar tienen su origen, en parte, en la distinta forma de entender el fenómeno. Frente a una definición amplia como la que utiliza la OCDE, la Consejería de Educación mide fenómenos muchos más restringidos, limitándose al absentismo de aquel alumnado que, reiterada y persistentemente, no asiste a los centros escolares durante jornadas completas. Dentro del Programa de Prevención y Control del Absentismo Escolar, suele ser habitual contemplar la intervención de las Comisiones de Prevención y Control del Absentismo en el caso de que el alumno haya faltado de manera reiterada más del 50% de los días lectivos. Las cifras que se obtienen, por tanto, de estas actuaciones reflejan exclusivamente la cuantificación de los casos más extremos.

Como hemos manifestado anteriormente, al objeto de clarificar esta situación y dada la relevancia del problema, esta Institución firmó un Convenio de colaboración con el Colegio Oficial de Psicólogos de Madrid, para llevar a cabo un «Estudio sobre el estado de la situación de absentismo escolar en nuestra Región».

Como resultado de dicha colaboración, del apoyo de la Consejería de Educación y después de dos cursos escolares de estudio (2003-04, 2004-05), se ha obtenido un Informe final titulado: «Prevalencia y perfiles del absentismo escolar en la Comunidad de Madrid». Este estudio ha sido dirigido por Doña Rosario Martínez Arias, Catedrática del Departamento de Metodología de las Ciencias del Comportamiento de la Facultad de Psicología, de la Universidad Complutense de Madrid. De dicho Informe final destacamos a continuación algunas referencias.

En esta investigación, basándose en la literatura especializada, se considera el absentismo como «un comportamiento de los alumnos en edad de escolarización obligatoria, marcado por la repetición de ausencias al centro educativo no justificadas», incorporando el análisis de diversas formas de absentismo, que difieren en su gravedad: absentismo de retrasos, absentismo selectivo o a algunas clases, absentismo general sin causa justificada.

La metodología de la investigación se diseñó a partir de la revisión de la literatura sobre el tema y de las dificultades del análisis del problema, decidiéndose realizar el estudio en dos fases:

- a. Aproximación cualitativa, basada fundamentalmente en entrevistas a diferentes grupos de interés.
- b. *Aproximación cuantitativa*, basada en encuestas a los escolares y responsables de los centros educativos.
- a. Fase cualitativa inicial. Las entrevistas se llevaron a cabo en los centros educativos, y fueron realizadas con equipos directivos, departamentos de orientación y alumnos con conducta de absentismo muy severo. De la muestra total de centros se seleccionaron 39; de ellos: 18 fueron Institutos de Educación Secundaria, 8 Colegios Públicos, 8 Concertados y 5 Privados, todos ellos de nuestra Región. En los centros concertados y privados se recogieron datos tanto de 5º y 6º de Educación Primaria como de Educación Secundaria.

Fuera de los centros educativos fueron entrevistados representantes de Asociaciones de inmigrantes, Fundación Secretariado General Gitano, Fiscalía de Menores, Mesas Locales de Absentismo, Direcciones de Área Territorial, Dirección de Educación del Ayuntamiento de Madrid, Asociaciones de padres y madres de alumnos y Representantes de movimientos de renovación pedagógica.

b. La fase cuantitativa, se llevó a cabo mediante metodología de encuesta. Las encuestas se realizaron a alumnos y equipos directivos de los centros.

Dado que en la primera fase (la cualitativa) se encontró que el absentismo era poco prevalente en la Educación Primaria. Para la segunda fase, se seleccionó una muestra de 686 sujetos de Pri-

maria de 21 centros diferentes y 7168 de Secundaria, pertenecientes a 83 centros, estratificados y seleccionados proporcionalmente por titularidad y Área Territorial.

Las preguntas específicas sobre el absentismo, principal objetivo del estudio, fueron las mismas que las del estudio PISA-2000 (Wilms, 2003):

- Número de días que han faltado al colegio sin causa justificada durante las dos últimas semanas.
- Número de días que han faltado a alguna clase sin causa justificada en las dos últimas semanas.
- Número de días que han llegado tarde al centro sin causa justificada durante las dos últimas semanas.

En lo que se refiere a los resultados, facilitamos algunos de los más significativos.

En la investigación *cualitativa*, en la información sobre las entrevistas con los alumnos absentistas severos, facilitadas por los Departamentos de Orientación, sobre 32 alumnos, con los que fue posible llevar a cabo una entrevista en profundidad, *de un total de 133 alumnos absentistas severos, curiosamente, sólo el 50% de estos alumnos se consideraban absentistas*. En cuanto a los motivos facilitados por ellos mismos para explicar sus conductas, nos encontramos con los siguientes:

- Preferencia por hacer otras cosas (62,5%),
- Problemas personales (43,8%).
- Falta de interés por clases (40,7%).
- Dificultades con algunas asignaturas (34,4%).
- Los compañeros también faltan (28,2%).
- Evitar alguna actividad del colegio (25,1%).
- Llevarse mal con algún profesor (18,8%).
- No estudiar (15,6%).
- No hacer los deberes (6,3%).

El profesor y la asignatura con los que se experimentan más dificultades han sido las Matemáticas y la más evitada la Educación Física. *Mencionan con frecuencia el aburrimiento que les producen las clases y algunas veces que los profesores no les respetan.* 

En cuanto a las actuaciones de las familias, el 37% de los entrevistados dicen que les castigan, pero la actuación mencionada en segundo lugar por un 28% es que «no hacen nada».

Por otra parte, la investigación cuantitativa, evidencia que en **Educación Primaria**, el resultado más destacable es la baja prevalencia del absentismo en este nivel educativo, ya que el 96,8% respondieron que no habían faltado ningún día durante las dos semanas anteriores sin causa justificada. Esto significa que sólo un 3,2 % manifestó que sí había faltado al menos un día al colegio, durante las dos últimas semanas:

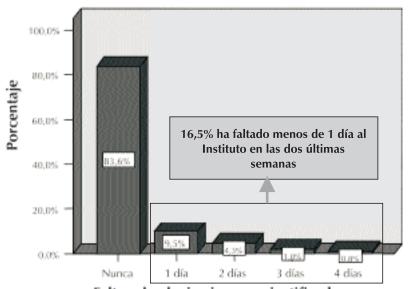
- Un 2,1 % respondieron que un día.
- El 1,2% dijeron haber faltado dos o más días.

Una respuesta similar fue la que dieron al absentismo selectivo de ausencia a algunas clases. Sólo un 2,7 % manifestó que sí había faltado al menos a una clase, durante las dos últimas semanas:

- Un 1,6% un día.
- el 1% dos o más días.

Los resultados en *Educación Secundaria Obligatoria*, nos informan de que solamente un 83,6% del alumnado de la Comunidad de Madrid dicen no haber faltado ningún día durante las dos últimas semanas. Lo que significa que el 16,5 % manifestó que sí había faltado al menos 1 día al Instituto, durante las dos últimas semanas, y casi un 7% dice que han faltado dos o más días (o lo que es lo mismo 4 o más días en el mes).

# PORCENTAJES DE RESPUESTAS, SEGÚN EL NÚMERO DE DÍAS QUE FALTARON AL COLEGIO LAS DOS ÚLTIMAS SEMANAS, DEL ALUMNADO DE EDUCACIÓN SECUNDARIA EN LA COMUNIDAD DE MADRID



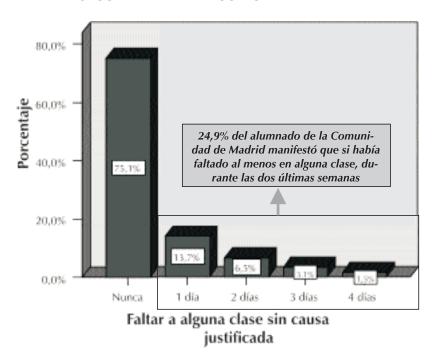
Faltar al colegio sin causa justificada

Las frecuencias de respuesta a las ausencias selectivas se presentan en siguiente figura.

El absentismo más grave comienza a menudo por el **absentismo selectivo**, de ahí la importancia de su prevención.

Solamente un 75,1% del alumnado dice que no ha faltado nunca. Lo que significa que el **24,9** % del alumnado de la Comunidad de Madrid manifestó que sí había faltado al menos a alguna clase, durante las dos últimas semanas, y casi un 5% dice haber faltado tres o cuatro días o más (en el mes serían al menos seis veces).

## PORCENTAJES DE RESPUESTAS A AUSENCIAS SELECTIVAS A CLASE, DURANTE LAS DOS ÚLTIMAS SEMANAS, DEL ALUMNADO DE EDUCACIÓN SECUNDARIA EN LA COMUNIDAD DE MADRID



En cuanto a lo que hacen cuando faltan a clase, las actividades más frecuentes son de mayor a menor frecuencia las siguientes: quedarse en casa durmiendo, ir a parques y plazas próximas al centro, ir a casa de amigos/as, quedarse en casa viendo TV, video-juegos, Internet...

Las razones para no asistir a clase fueron el desinterés, no haber estudiado y las malas relaciones con los compañeros.

Sobre la tipología de los centros en relación al absentismo, aportamos una serie de resultados:

- Se encontró una asociación significativa con el tamaño de los centros, encontrándose una gran proporción de centros pequeños en el grupo de los que tenían bajo absentismo. La proporción de centros grandes es mayor entre los que cuentan con más alumnado absentista.
- Una de las relaciones más importantes con los niveles de absentismo de los centros es la que se encontró con la periodicidad de la comunicación de las faltas. Parece que la inmediatez en la comunicación de las faltas es una medida clave en la prevención del absentismo.
- En los centros de mayor absentismo se encontró mayor proporción de casos con negligencia familiar, baja implicación de los padres en el aprendizaje, normas inadecuadas de la familia y reacciones «duras» frente al absentismo.
- Existe una mayor incidencia de conductas absentistas entre el alumnado de centros públicos, que entre los escolarizados en centros privados-concertados y privados. Este resultado no debe interpretarse sin tomar en consideración las grandes diferencias que existen en la composición del alumnado entre los centros públicos y los privados (con o sin enseñanzas concertadas).

Teniendo en cuenta los resultados de este estudio, las conclusiones que se aportan y el análisis y la valoración realizada por el Gabinete Técnico del Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid, este Alto Comisionado elaboró una serie de *consideraciones* al respecto con el propósito de colaborar en la mejora continua de la atención educativa a este colectivo. Se derivaron una serie de *Recomendaciones* cuyo traslado a la Consejería de Educación se produce en el año 2006, por lo que su gestión y tramitación será objeto de análisis y reflexión en el citado 2006, ofreciéndose una valoración de la acogida recibida por la Administración Educativa en el Informe Anual a la Asamblea de Madrid del próximo año.

En cuanto a las referidas consideraciones generales que, elaboradas por el Gabinete Técnico del Defensor del Menor, podían desprenderse de las conclusiones de la investigación, las reseñamos a continuación.

Podemos entender que en general, los resultados de la investigación ponen de relieve factores de riesgo y protección similares a los encontrados en otros trabajos publicados, con una especial relevancia de las variables familiares y escolares.

En cuanto a las variables familiares, merecen especial mención aquellas que hacen referencia a niveles de estudios, baja implicación de la familia en el aprendizaje, negligencia familiar... y al tipo de normas aplicadas por los padres.

Con respecto a las relacionadas con las *actividades escolares*, el alumnado entrevistado y las agencias, organizaciones e instituciones consultadas detallan como causas básicas del absentismo el desinterés, falta de motivación, baja implicación en las actividades del centro, preferencia por hacer otras cosas, elevadas tasas de repetición y conciencia de lagunas en el propio aprendizaje, así como una baja motivación de eficacia.

Toda la información facilitada y los resultados obtenidos nos llevan a la necesidad de impulsar una posición de avance sobre la evidente relación entre el funcionamiento de los centros escolares y las conductas absentistas.

Es habitual la percepción, por parte del alumnado absentista de nuestra Comunidad, de no ser bien recibido en la escuela. Para ellos es de máxima importancia la capacidad de los docentes para establecer relaciones positivas con los estudiantes (por ejemplo, dedicando tiempo a hablar con ellos y a escucharles, mostrando una buena capacidad de comprensión, propiciando relaciones personales de acogida y colaboración, prestando la ayuda y atención que necesitan para avanzar en el aprendizaje, etc.). Los alumnos consideran negativas las relaciones en las que está presente la humillación pública, gritos o respuestas sarcásticas; en las que no se les escucha, no se valora su punto de vista, no se tienen en cuenta sus necesidades emocionales y sociales; interacciones en las que los docentes muestran conductas de discriminación por razones étnicas, de género, etc.

Por otra parte, diversos estudios previos sobre absentismo escolar, así como la presente investigación, ponen de relieve que las estructuras escolares y su configuración, en nuestro sistema escolar madrileño, no son ajenas a esta problemática y han subrayado específicamente la incidencia que sobre las mismas tiene (a) la, en ocasiones, excesiva departamentalización propia de los centros de secundaria, (b) el carácter frecuentemente impersonal y burocrático de los institutos de gran tamaño, así como (c) las formas de agrupamiento de los alumnos.

Igualmente, las enseñanzas escolares pueden resultar excesivamente alejadas del campo de intereses y experiencias de nuestros alumnos: contenidos de enseñanza caracterizados por la fragmentación del conocimiento en asignaturas más o menos abstractas, desarrolladas en la práctica

según la óptica de cada profesor o, en el mejor de los casos, de cada departamento; con metodologías en exceso centradas en el docente, etc.

Se trataría, por tanto, de crear las condiciones necesarias, organizativas, estructurales y contextuales, que permitieran que la escuela madrileña se aproximara a las necesidades de nuestros jóvenes, buscando la confluencia dialogada y constructiva de responsabilidades y garantizando la formación integral de los estudiantes, como ciudadanos y como personas.

Como resultado de estas *Consideraciones*, como ya hemos apuntado, el Defensor del Menor, en enero de 2006, ha trasladado al Consejero de Educación una serie de *Recomendaciones* que proponían la adopción de medidas para la puesta en marcha de un *Plan Específico sobre Absentismo Escolar*.

Esta Institución ha considerado, también, que el *Plan específico sobre Absentismo escolar* alcanzaría su mayor sentido si su desarrollo se contempla dentro de otro conjunto de disposiciones estables de respaldo a la diferencia y de desarrollo de acciones de atención a la diversidad y de plena integración educativa dentro de proyectos educativos de inclusión.

Se necesitaría, por tanto, poner en marcha, además, una serie de actuaciones de apoyo específicas y singulares –según la realidad de cada centro– por parte de las Administraciones públicas, referidas a la escolarización equilibrada del alumnado con dificultades de aprendizaje, la generalización del programa de bienvenida, la disponibilidad de comedores escolares, la mejora de las plantillas de profesorado (permitiendo desdobles, la puesta en práctica de actuaciones de apoyo y refuerzo curricular, la enseñanza de la lengua vehicular...), así como, el impulso a la organización flexible del profesorado dentro de los centros y a un planteamiento de la enseñanza más vital, funcional y útil...

Por último, consideramos que un abordaje integral de los problemas señalados, en torno a la identificación del alumnado madrileño con las actuaciones de las instituciones educativas y su alejamiento de las conductas absentistas, exige plantearse la mejora de tres ejes básicos:

- La implicación de todo el centro. Cualquier actuación tendente a paliar el absentismo y el abandono escolar no será efectiva a no ser que todos los adultos en el centro estén de acuerdo en promover la asistencia a las aulas, mediante cambios significativos orientados a mejorar la calidad de sus ambientes de aprendizaje.
- El análisis de la realidad organizativa y pedagógica del centro. Cualquier estrategia o plan que se desarrolle sobre este particular, tiene que partir de la exploración y comprensión de las condiciones y circunstancias del propio centro escolar que pueden tener relación con el absentismo.
- El compromiso de los profesores. Para que las medidas o programas que se desarrollen frente al absentismo y abandono tengan éxito, es necesario que el profesorado se sienta con competencias profesionales para abordarlos y que esté en disposición de comprometerse con ellos.

# II. Medidas adoptadas para la mejora de la atención educativa de las necesidades educativas específicas del alumnado de nuestra Región

En este apartado haremos referencia a las iniciativas adoptadas por las Administraciones y las puestas en práctica por la Institución del Defensor del Menor.

## II.a. Actuaciones desarrolladas por las Administraciones

Aparecen una serie iniciativas legislativas, comentadas anteriormente, que hacen referencia, entre otras cuestiones, a la atención del alumnado con necesidades educativas especiales asociadas a discapacidad. Nos estamos refiriendo a la normativa de regulación de la elaboración del *Plan de Atención a la Diversidad* (el 19 de julio de 2005, la Dirección General de Centros Docentes de la Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid dicta unas *Instrucciones*, al respecto) y a la ordenación de las actuaciones de los *Equipos de Orientación Educativa y Psicopedagógica* y los *Departamentos de Orientación* (*Resolución* de la Dirección General de Centros Docentes de 28/07/05 y *Circular* de 12/09/2005 de la Dirección General de Centros Docentes, respectivamente).

Estas regulaciones, como hemos apuntado al comienzo de ese epígrafe, no suponen un paso significativo de avance en la atención a las necesidades educativas especiales, se ocupan de recopilar una serie de actuaciones que ya estaban recogidas en circulares de años anteriores, haciendo referencia a las funciones y a la planificación y coordinación de sus actividades.

El de 18 de mayo de 2005, de la Viceconsejería de Educación dicta una Instrucción, por la que se modifica su Instrucción de 30 de agosto de 2004, sobre admisión y matriculación de extranjeros en centros docentes no universitarios, públicos y privados, que impartan enseñanzas escolares no obligatorias del sistema educativo español.

Esta Instrucción responde a una iniciativa promovida por el Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid, iniciada en el año 2004 y continuada a lo largo del 2005.

En el año 2004, existían tres Comunidades Autónomas (Madrid, Cataluña y Valencia, aunque esta última en el 2005 ya había regulado de manera más adecuada la situación) en donde los estudiantes extranjeros, aún habiendo obtenido en nuestro País el título correspondiente a la enseñanza obligatoria, si no disponían de permiso de residencia, no podían continuar estudios postobligatorios.

En Madrid, la Viceconsejería de Educación dictó una *Instrucción el 30 de agosto de 2004,* especificando que, para matricularse en Bachillerato o en Formación Profesional, los alumnos extranjeros tendrían que presentar en los centros escolares el «número de identidad de extranjero», el «permiso de residencia», la «tarjeta de extranjero» o el «visado de estudios».

La superación de estas circunstancias constituyó uno de los objetivos de esta Institución durante el año 2004 y continuó siéndolo en el 2005.

En el 2004, se recibieron una serie de quejas en relación con la aplicación de la citada Instrucción, de 30 de agosto de 2004, de la Viceconsejería de Educación sobre admisión y matriculación de alumnos extranjeros en centros docentes no universitarios, públicos y privados, que imparten enseñanzas escolares no obligatorias del sistema educativo español. Estas quejas fueron planteadas, entre otros, por la Delegación Diocesana de Migraciones de Madrid/ASTI y, posteriormente, se recibieron de la Asociación América España Solidaridad y Cooperación (AESCO), del Profesorado de Educación Secundaria de Alcalá de Henares, de la Dirección del Colegio Begoña de Madrid...

A través de estos escritos recibidos en la Oficina del Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid, se ponían en evidencia la necesidad de ampliar y completar la regulación sobre un sector

de menores cuya situación no se recogía en la citada Instrucción. Se solicitaba, al respecto, que se ampliase el tipo de casuística contemplada, a fin de que quedaran incluidos aquellos menores que, no disponiendo de permiso de residencia, se encontraban empadronados en las distintas localidades de nuestra Región, y que, habiendo cursado la escolarización obligatoria en nuestro País (sobre la base de lo establecido en el Artículo 9.1, de la Ley Orgánica 4/2000, Derechos y Libertades de los extranjeros en España y su Integración Social) no podían, sin embargo, continuar sus estudios postobligatorios.

Esta situación fue valorada como un riesgo grave para el desarrollo personal de aquel alumnado que, a pesar del éxito escolar obtenido, podía quedarse sin escolarizar poniendo en riesgo su desarrollo personal y social, y su decisión demostrada de formar parte de nuestra sociedad. Por tanto, este Comisionado Parlamentario, después de argumentar jurídica y éticamente su alegato traslada, con fecha 20 de septiembre de 2004, al Consejero de Educación la siguiente *Sugerencia*:

Que por parte de la Consejería de Educación se adopten las medidas oportunas que permitan abrir un periodo extraordinario de matriculación provisional en estudios postobligatorios para aquellos menores empadronados en localidades de nuestra Región y que hayan obtenido en nuestro País el título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria.

Como respuesta, la Consejería de Educación manifiesta, entre otras consideraciones, que no cuenta con amparo legal la posibilidad de que los menores de edad extranjeros accedan a estudios no obligatorios mediante la aportación del certificado del empadronamiento y del título de graduado en ESO, sin que se acredite la correspondiente autorización de estancia o, en su caso, visado de estudios. No obstante lo anterior, se añade que «se ha abierto un periodo extraordinario de matriculación para las enseñanzas de ciclos formativos de grado medio y de bachillerato para aquellos alumnos que cumplan los requisitos académicos de acceso y que habiendo obtenido plaza en el proceso de admisión, no han podido formalizar la matricula por estar en proceso de tramitación de alguno de los documentos requeridos.»

Con fecha 7 de enero de 2005, se publica en el Boletín Oficial del Estado nº 6, el nuevo marco regulador del desarrollo de la Ley 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, mediante el Real Decreto 2393/2004. Este nuevo Reglamento establece el derecho de cualquier menor extranjero a continuar estudios más allá de los obligatorios y que le conduzcan al máximo desarrollo personal. Desaparecido, por tanto, el impedimento normativo, el Defensor del Menor, con fecha 28 de enero de 2005, resolvió formular al Consejero de Educación de la Comunidad de Madrid una serie de *Recomendaciones*, ahondando en el mismo contenido apuntado en la anterior Sugerencia.

En respuesta a dichas Recomendaciones, como ya hemos apuntado, el de 18 de mayo de 2005, de la Viceconsejería de Educación dictó una Instrucción, por la que se modifica su Instrucción de 30 de agosto de 2004, sobre admisión y matriculación de extranjeros en centros docentes no universitarios, públicos y privados, que impartan enseñanzas escolares no obligatorias del sistema educativo español.

En dicha Instrucción, se establece:

«Se añade un nuevo apartado al artículo tercero de la Instrucción de la Viceconsejería de Educación, de 30 de agosto de 2004, sobre admisión y matriculación de extranjeros en centros docen-

tes no universitarios, público y privados, que impartan enseñanzas escolares no obligatorias del sistema educativo español, con la siguiente redacción:

4. Régimen especial de estudiantes extranjeros menores de edad.

En el supuesto de menores extranjeros que deseen cursar estudios incluidos en el ámbito de la presente Instrucción, será suficiente con que aporten un certificado de empadronamiento en un municipio del territorio español. El resto de sus requisitos serán los mismos que se exigen a los españoles menores de edad.»

Con fecha de 28 de julio se promulga por la Consejería de Educación la Orden 3891/2005, por la que se establecen módulos económicos de financiación aplicables a los convenios de colaboración, suscritos entre la Comunidad de Madrid y las Corporaciones Locales, para el desarrollo de programas de prevención y control del absentismo escolar del alumnado de centros docentes sostenidos con fondos públicos, en las etapas de educación obligatoria, durante el año 2006.

Esta Orden constituyendo un elemento imprescindible y necesario de mantenimiento del actual programa sobre prevención y control del absentismo escolar, a la luz de los resultados presentados en este Informe, por el Defensor del Menor, en la investigación realizada en colaboración con el Colegio Oficial de Psicólogos de Madrid sobre la «Prevalencia y perfiles del absentismo escolar en la Comunidad de Madrid», se muestra claramente insuficiente, a la hora de abordar esta problemática crucial en nuestro sistema escolar y, sobre la que ya hemos hecho una serie de consideraciones y propuestas, con anterioridad, en este epígrafe.

También es de resaltar la *Orden 3685/2005*, de 15 de julio, de la Consejería de Educación, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de ayudas individuales para la escolarización en centros privados en el primer ciclo de Educación Infantil y se aprueba la convocatoria correspondiente al curso 2005-2006, que responde a una necesidad de primer orden: la atención de la demanda de escolarización de los menores de de 3 años de edad. Esta repuesta que puede suponer en algunos casos una acción compensadora para determinados grupos de la población madrileña, no debería eximir a la Administración Educativa de la responsabilidad de seguir creando plazas públicas gratuitas para la atención de la demanda actual de nuestros ciudadanos. Es preciso seguir contribuyendo a la compatibilidad de la vida laboral y familiar cuando, además, como es este caso, la falta de plazas en el primer ciclo de educación infantil afecta a un colectivo, que tradicionalmente se ha visto mermado en sus posibilidades laborales, nos referimos al sector femenino de nuestra sociedad.

# II.b. Actuaciones desarrolladas por la Institución del Defensor del Menor

A lo largo del año y en referencia al contenido de la promoción y apoyo a las actuaciones de las Administraciones para mejorar la atención del *alumnado con necesidades educativas específicas*, además de atender al total de las quejas referidas al comienzo de este epígrafe, el Defensor del Menor ha trasladado una serie de nuevas *Recomendaciones* a distintas autoridades educativas, que reseñamos muy brevemente a continuación. La explicación detenida de su justificación y estado actual de tramitación aparece recogida en un epígrafe específico que, al respecto, se incorpora en este Informe Anual (consultar el apartado de *Formulación de Recomendaciones, Sugerencias y Recordatorios de Deberes Legales*).

Con fecha de 12 de julio de 2005, el Defensor del Menor, después de una serie consideración y constataciones sobre las dificultades con las que se encuentran las familias y los propios menores que presentan algún tipo de discapacidad, valoró que era imprescindible la concienciación social para que la discapacidad deje de ser un elemento discriminador. Todos debemos colaborar en el empeño, desde los poderes públicos hasta cada uno de los ciudadanos (familias, profesorado, comunidades de vecinos, etc.) porque en cada situación cotidiana sea posible encontrar fórmulas que faciliten la plena integración de estos menores con discapacidad.

En ocasiones, la dificultad de acceso a los recursos, incluso al conocimiento de los mismos, es uno de los principales problemas a los que se enfrentan las personas con discapacidades y sus familiares. Para solventar esta situación, desde esta Institución se trasladaron una serie de *Sugerencias* a la Sra. Secretaria de Estado de Servicios Sociales, Familias y Discapacidad del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, a la Sra. Consejera de Familia y Asuntos Sociales de la Comunidad de Madrid y al Sr. Presidente de la Federación de Municipios de Madrid, cuyo texto transcribimos a continuación.

«a creación de una Oficina de Información Integrada, con personal formado y cualificado, con participación estable del movimiento asociativo –mediante de la formalización del correspondiente convenio– que integre a las diferentes Administraciones (Estatal, Autonómica y Local), y que pueda dar cuenta de los recursos disponibles, estableciendo los distintos protocolos de actuación y derivando a las entidades más adecuadas a cada problemática.

Esta Oficina debería disponer de datos actualizados sobre los distintos aspectos que exige la atención a los discapacitados (contemplando de manera específica el rango de 0-18 años), así como, facilitar a las personas discapacitadas, su familias y a la sociedad en general, una información adecuada y uniforme que permitiera conocer cuáles son los derechos que asisten a los niños y niñas con discapacidad y las recomendaciones que deben seguirse para proporcionar a este colectivo un nivel de vida aceptable y digno.»

Las repuestas obtenidas y el estado actual de tramitación y seguimiento de estas Sugerencias se describen en el epígrafe específico que, al respecto, se incorpora en este Informe Anual (consultar el apartado de Formulación de Recomendaciones, Sugerencias y Recordatorios de Deberes Legales).

En línea con lo anterior, esta Institución, durante el año 2005, colaboró con la Federación de Asociaciones de Minusválidos Físicos y Orgánicos de la Comunidad de Madrid (FAMMA-Cocemfe-Madrid) para la edición, publicación y presentación de la Guía «Derechos de los niños con discapacidad». Con esta iniciativa, se ha pretendido animar la puesta en marcha de actuaciones encaminadas a mantener activa la defensa de los derechos de estos menores, desde la perspectiva de hacerlos visibles a la sociedad de forma permanente. En este sentido se está trabajando con la referida Federación, y en ese contexto se enmarca la elaboración conjunta de la citada Guía.

Si bien es cierto que la legislación, tanto europea como nacional y autonómica, proporciona un marco adecuado para la

defensa de los derechos de los menores con discapacidad, la realidad es que nos encontramos muy a menudo con que éstos no se aplican o se reconocen sólo parcialmente.



Este Comisionado ha querido contribuir al anterior objetivo coeditando la citada *Guía*, es decir, poniendo a disposición de las personas discapacitadas, de sus familias y de la sociedad en general, una herramienta que permitiera conocer cuáles son los derechos que asisten a los niños y niñas con discapacidad y las recomendaciones que deben seguirse para proporcionar a este colectivo un nivel de vida aceptable y digno.

Los menores con discapacidad deben gozar de los mismos derechos y oportunidades que el resto de la sociedad y esto ha de plasmarse en el reconocimiento de una serie de condiciones que, entendemos, han de ser puestas en conocimiento de las personas afectadas y de sus familiares desde el primer momento. De manera sucinta transcribimos, a continuación, algunas cuestiones que se detallan en la referida *Guía*.

En lo relativo al desarrollo de su vida cotidiana y sus condiciones de movilidad:

- Derecho a una vivienda digna y adecuada a sus necesidades especiales.
- Derecho a circular libremente con la garantía de transporte accesible.
- Derecho a que se adecuen los espacios en los que permanecen habitualmente los menores con discapacidad a sus necesidades para que puedan participar plenamente en la vida social.

En lo relativo al conocimiento de su discapacidad:

- Derecho a recibir información, adecuada a su edad, desarrollo mental y estado afectivo y
  psicológico, acerca de su discapacidad, el tratamiento que se está siguiendo y las perspectivas del mismo.
- Derecho a la intimidad. Se debe respetar lo que el niño quiera dar a conocer a los demás y lo que no quiera contar.

En lo relativo a su salud:

- Derecho a la protección de la salud y a los servicios para el tratamiento de las enfermedades.
- Derecho a la detección y tratamiento precoz de enfermedades congénitas, así como de las deficiencias psíquicas y físicas, teniendo en cuenta la ética, la tecnología y los recursos existentes en el sistema sanitario.
- Derecho a la aplicación de técnicas y recursos de mejora y rehabilitación de secuelas que hayan podido tener por causa de la enfermedad adquirida, congénita o accidente, desde el punto de vista físico, psíquico y sensorial.
- Derecho a recibir la ayuda técnica precisa para favorecer su desarrollo personal y social.
- Derecho a acceder y utilizar los servicios sociales sin discriminación por su discapacidad.

En lo relativo a la educación:

- Derecho a recibir una enseñanza gratuita, en condiciones de igualdad de oportunidades.
- Derecho a recibir una educación adaptada a las necesidades personales desde el momento en que se detecte la discapacidad.

- Derecho a recibir atención educativa en caso de estar hospitalizado o de convalecencia en su propio domicilio.
- Derecho a participar en todas las actividades escolares, complementarias y extraescolares.
- Derecho a recibir asesoramiento, formación y apoyo técnico para el acceso al primer empleo.

## En lo relativo al ocio:

• Derecho del niño al descanso y el esparcimiento, al juego y a las actividades recreativas y culturales propias de su edad, así como a disponer de espacios adecuados para ello.

## En lo relativo a la familia:

- Derecho a recibir apoyo en la prestación de cuidados personales a aquellos de sus miembros que por su discapacidad lo necesiten.
- Derecho de los padres a ser informados de la situación de su hijo siempre que no se conculque el derecho a la intimidad de éste.
- Derecho de los padres o de la persona que los sustituya a demandar la aplicación de todos los derechos en el caso de los niños inmigrantes con discapacidad.
- Derecho a percibir la prestación por hijo a cargo cuando existen menores con discapacidad.
- Derecho de los padres a elegir centro escolar entre aquéllos que reúnan los recursos personales y materiales adecuados para garantizarles una atención educativa de calidad.
- Derecho de los padres a colaborar en el proceso de identificación de las necesidades y en las actuaciones de rehabilitación.

## III. Algunas quejas de relevancia

Durante el año 2005, como ya hemos apuntado, el Gabinete Técnico de esta Institución ha abordado la investigación y resolución de **69 quejas**, referidas a lo que ha sido considerado por algunos promoventes como una insuficiente atención a las Necesidades Educativas Específicas.

50 de estas quejas, hacen referencia a lo que se ha calificado por algunas familias de inadecuada atención de las Necesidades educativas especiales asociadas a discapacidad. Este número de quejas ha supuesto un 73,5% del total de las contempladas en este epígrafe. Su contenido ha versado sobre la falta de recursos profesionales para la Educación Especial, entre ellos, de personal sanitario (sobre todo Ayudantes Técnicos Sanitarios, ATS) y de atención específica al alumnado con Trastornos por Déficit de Atención con Hiperactividad, insuficiente dotación de plazas disponibles en los centros educativos terapéuticos, así como, funcionamiento descoordinado entre servicios sanitarios, educativos y sociales (expedientes de queja nº 38/05, 136/05, 140/05, 150/05, 157/05, 171/05, 189/05, 321/05, 393/05, 435/05, 515/05, 540/05, 772/05, 825/05, 913/05, 1043/05, 1090/05, 1091/05, 1163/05, 1198/05, 1429/05, 1589/05, 1172/05, 1285/05, 1298/05 y 1335/05), dificultades en accesibilidad, transporte y solicitudes de ayudas económicas (129/05, 178/05, 451/05, 646/05, 679/05, 805/05, 1039/05), resolución de dudas sobre determinadazas

situaciones relacionadas con el alumnado de Educación Especial (*nº* 135/05, 196/05, 332/05, 661/05, 667/05, 1122/05, 1589/05, 1337/05), solicitud de cambios normativos (308/05) e inadecuada escolarización (196/05, 393/05, 519/05, 600/05, 749/05, 1135/05, 1358/05, 1423/05).

3 quejas, hacían referencia a la falta de atención adecuada al alumnado con superdotación intelectual. Lo que ha supuesto el 4% del total de quejas relacionadas con el funcionamiento del sistema escolar. Su contenido ha estado relacionado con la resolución de dudas sobre diagnóstico y escolarización del alumnado superdotado (nº 122/05, 146/05, 432/05), que se han resuelto para satisfacción de los promoventes.

9 quejas, se relacionaban con una posible desatención al alumnado de educación compensatoria. Suponen un 13% del total de las relacionadas con el funcionamiento del sistema escolar. Su contenido ha estado relacionado con la necesidad de más recursos profesionales, con solicitudes de modificación de las actuaciones en este ámbito del sistema escolar y con la necesidad de abordar esta problemática de una manera integrada con el resto de recursos del barrio (nº 216/05, 285/05, 548/05, 576/05, 643/05, 750/05, 926/05, 1063/05, 1315/05).

5 quejas, han hecho referencia a la presencia de conductas absentistas en el alumnado (nº 305/05, 553/05, 554/05, 918/05, 1418/05), y han supuesto el 7,3% del total de las relacionadas con el funcionamiento del sistema escolar.

Y, por último, *1 queja* motivada por una posible valoración inadecuada de una solicitud de beca de comedor escolar (*n*° *1017/05*).

Algunas de estas quejas nos informan de determinadas situaciones claramente carenciales del actual sistema escolar. Estas circunstancias nos llevan a describirlas con cierto detalle.

Con fecha 31/05/2005, tuvo conocimiento esta Institución, a través de una serie de quejas planteadas por familias y la Asociación de Madres y Padres del Colegio Público de Educación Infantil y Primaria «Valdebernardo» de Madrid (expedientes número 435/05, 772/05, 515/05, 540/05 y 772/05) de la situación por la que estaba atravesando un menor y toda la comunidad escolar, ante la cantidad de incidencias que, protagonizadas por el citado menor, distorsionaban la vida escolar. Al parecer, según los promoventes el menor daba muestras continuas de alteraciones graves del comportamiento, que podría poner de manifiesto la necesidad de disponer de un apoyo terapéutico mantenido durante un cierto tiempo y, que en el momento actual no se estaba produciendo.

Ante estas circunstancias el Gabinete Técnico de este Comisionado, abrió los oportunos expedientes, comenzando su investigación a fin de esclarecer todas y cada unas de las quejas planteadas. Para ello entró en contacto con los distintos promoventes, en reiteradas ocasiones, con la Unidad de Programas Educativos de la Dirección del Área Territorial de Madrid Capital de la Consejería de Educación, quien nos informó del estado de tramitación del caso por parte de la Administración y ratificando que se encontraba en proceso de valoración por el equipo sanitario responsable de la admisión de menores en la red de Centros Educativos Terapéuticos de la Región.

Asimismo, se entra en contacto con la Dirección General de Promoción Educativa de la Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid, responsable con la Consejería de Sanidad y Consumo del funcionamiento de los Centros Educativos Terapéuticos. Se nos informa que se recabarán datos sobre el estado de tramitación de la situación. Posteriormente se solicitó información a la psicoterapeuta que asumiría el diagnostico clínico del menor, quien refiere la necesidad de contar también con un diagnóstico psiquiátrico, pero que las mayores dificultades las encuentra en

la familia que no se muestra conforme en una escolarización temporal en un Centro Educativo Terapéutico. No obstante, tiene pendiente una reunión con la Jefa del Programa del Menor y la Familia de la Junta de Distrito para avanzar en la situación.

También, se entró en contacto con la citada Jefa de Programa, al objeto de apoyar la coordinación iniciada entre ambas unidades administrativas (Sociales y Sanitarias).

Durante este periodo se produce el cambio del profesor tutor del menor, cuya experiencia y actitud, se considera muy adecuada para trabajar con las situaciones descritas, mientras se sigue avanzando en la mejor solución que, en principio, considera su traslado a un Centro educativo terapéutico de la Región. Así mismo, la Directoria del colegio nos llama preocupada por el malestar que se había creado en el resto de las familias por la falta de respuesta a las circunstancias plantadas.

Por parte de este Gabinete se seguía facilitando información a los promoventes al objeto de calmar las inquietudes que se estaban produciendo en el colegio. A partir de este momento, las gestiones de esta Institución con la terapeuta y la psiquiatra responsables de realizar el diagnostico clínico del menor se multiplicaron, lo que promovió que la familia aceptara llevar al menor a valoración. No obstante, una visita no fue suficiente y la familia de nuevo se negaba a continuar con el proceso de evaluación. Ante esta situación se produce la visita del quipo Directivo a esta Institución solicitando su presencia en el colegio, al objeto de hablar con las familias y darles todo tipo de explicaciones sobre todo el proceso mantenido e informarles sobre el estado actual de la gestión.

Con fecha 15 de diciembre un Asesor del Gabinete Técnico se desplazó al Colegio a la reunión convocada por la dirección y en la que estaban presentes la Asociación de Madres y Padres del Colegio, los representantes de las madres y padres del curso en el que se encontraba escolarizado el menor y el claustro de profesores. Mientras tanto se había producido la suspensión del derecho de asistenta a clase del menor tras el correspondiste expediente disciplinario por la conducta de agresión mantenida ante el profesorado y sus compañeros de clase.

En la citada reunión se acuerda estrechar el trabajo en coordinación entre servicios sociales, sanitarios y educativos, convocando a la Mesa del Menor e instando a la familia a que asuma su responsabilidad en esta situación. Una vez celebrada la citada Mesa del Menor, la familia con la ayuda para desplazamiento por parte de la Junta de Distrito, acepta seguir con el proceso diagnóstico, mientras desde el Centro Educativo Terapéutico se comienza a dudar de la adecuada escolarización del menor en un centro de esas características.

En este momento se continúa con el proceso de diagnóstico, aunque, esta vez con una estrecha colaboración entre el colegio, los servicios sociales y sanitarios y el pretendido compromiso por parte de la familia.

Esta situación, pendiente aún de solución es un ejemplo palpable de la dificultad real de coordinación de servicios y de los problemas añadidos que supone, lo que va en detrimento de la atención de los menores. Los requisitos profesionales con frecuencia se anteponen a las necesidades de nuestros menores que son precisamente los destinatarios de dichos servicios.

El siguiente expediente de queja hace referencia a la dificultad notoria de nuestro sistema educativo y sanitario para atender a los menores que, padeciendo enfermedades crónicas, se encuentran escolarizados en los centros educativos de nuestra Región.

Para facilitar la lectura y comprensión de la gestión de la queja, ordenaremos su descripción refiriéndonos de manera específica a algunos *momentos* de su tramitación:

#### Primero:

Con fecha 27/09/2005, se presentó ante esta Institución escrito de queja, en la que se ponía de manifiesto el malestar de los padres de una menor, de 4 años de edad, por las circunstancias que rodeaban la vida escolar y personal de su hija, alumna del Colegio Público de Educación Infantil y Primaria «Francisco de Quevedo» de Alcalá de Henares, a quien se le había diagnosticado una epilepsia.

## Segundo:

Una vez admitida la queja, se abrió expediente (1043/05), manteniéndose sucesivos contactos con los promoventes con el fin de recabar datos específicos. Posteriormente se solicitó informe, con fecha 4 de octubre de 2005, a la Directora de Área Territorial sobre la situación de la menor.

En dicha solicitud se argumentaba lo siguiente:

La familia manifiesta que «la atención que precisa la menor en caso de sufrir una crisis convulsiva es un microenema vía rectal llamado ESTESOLID, que no es otra cosa que una ampolla de valium. Además de llamar a una ambulancia y por supuesto contactar con nosotros, sus padres, que volveríamos en el menor tiempo posible al centro escolar. Obviamente por muy rápidamente que acuda la ambulancia o nosotros, no llegaríamos a atenderla tan pronto como el personal del centro educativo».

Los promoventes, en su escrito de queja, continuaban manifestando que, habiéndose informado a través de la Trabajadora Social de la zona «sobre un supuesto servicio existente de ATS itinerante, se le comentaba que para el caso concreto de su hija (aplicar una cánula vía rectal) no se desplazaría al centro escolar de su hija, quizá porque consideren que no es algo tan complicado de realizar que exija su presencia profesional».

Dadas estas circunstancias, de comprobarse que eran innegables, a juicio de este Comisionado, hacían necesario la puesta en práctica de una vigilancia y una actuación preventiva inmediata por parte el centro escolar. Esta Institución, consideraba que no existían razones fundamentadas que justificaran más dilación en la adopción de las citadas medidas, aunque para ello la Administración tuviera que definir un protocolo de actuación en el que incorporar, si así lo estima, algún recurso complementario.

El derecho a la prestación sanitaria y a recibir cuidados especiales, en los establecimientos encargados de la atención a la infancia, están reconocidos tanto en el marco jurídico internacional como en nuestro propio cuerpo legislativo. Señalamos a continuación parte de la normativa relevante respecto a las circunstancias planteadas.

La Ley 6/1995, de 28 de marzo, de Garantías de los Derechos de la Infancia y Adolescencia, establece en el apartado a) del Artículo primero, que «la presente Ley tiene por objeto asegurar, en el ámbito de las competencias de la Comunidad de Madrid, las garantías necesarias para el ejerci-

cio de los derechos que a los menores reconocen la Constitución, la Convención sobre los Derechos del Niño y el ordenamiento jurídico en su conjunto». Asimismo, en el Artículo tercero se regula que «las acciones que se promuevan por las Administraciones Públicas de la Comunidad de Madrid, para la atención de la infancia y la adolescencia y en garantía del ejercicio pleno de sus derechos, deberán responder en los términos establecidos en el artículo 1.a) de la presente Ley a los siguientes principios: a) Primar el interés superior de los menores sobre cualquier otro interés legítimo concurrente, en los términos establecidos en el Código Civil y en la Convención sobre los Derechos del Niño [...]».

De igual manera, el apartado primero del Artículo décimo de la misma Ley, instituye que entre los requisitos de los servicios de atención a la primera infancia, estarán los de: «asegurar en todo caso la atención desde el punto de vista de la salud, la seguridad y la educación [...]».

#### Tercero:

Ante la falta de respuesta por parte de la Administración, con fecha de 29 de noviembre de 2005, este Comisionado Parlamentario reitera la solicitud a la Sra. Directora del Área Territorial de Madrid-Este de la Consejería de Educación, quien con fecha de 28 de diciembre de 2005 remite escrito de contestación, adjuntando Informe del Servicio de Inspección Educativa.

En dicho Informe se ponía de manifiesto lo siguiente:

«Este Servicio de Inspección [...] al tener noticia de la demanda de la madre, asesoró al centro docente, a través del director, para que se adoptaran las medidas precautorias posibles que están al alcance de la mano de los profesionales del centro, a las que nunca se han negado y que siempre han contado con la buena voluntad de todos los componentes de la comunidad escolar. En este sentido, se solicitó de la madre que llevará al centro la medicación prescrita por el pediatra, que se colocaría en un lugar determinado al alcance de todos los maestros para qué, si fuera preciso, se acudiera con ella rápidamente donde la niña lo precisara. Al mismo tiempo se llamará por teléfono a la madre para que acuda al centro (vive muy cerca del colegio, al que llega en dos minutos) y cuente con la ayuda de la comunidad escolar para poder atender a la niña en lo que requiera. Para facilitar más la actuación se ha indicado la conveniencia de dotar a la clase de Educación Infantil donde se escolariza la menor de un teléfono móvil con el que lograr más pronto la comunicación.

La madre ha sido escuchada por el director del centro en varias ocasiones y por el inspector de educación, aclarándole que desde el centro se iba a atender a la niña de acuerdo con las posibilidades que los docentes tienen a mano, aunque esto, parece ser, no satisfizo a la madre.»

#### Cuarto:

Desde el Gabinete Técnico, se entra en contacto con el padre y se le informa de la respuesta de la Administración. El padre, sin embargo, afirma no tener constancia de la adopción de las citadas medidas.

Con tal motivo, nos remite un nuevo escrito, con fecha de entrada de 20 de febrero de 2006, en el que entre otras cuestiones, textualmente nos informa de que:

«Como padres de la menor, nos ponemos de nuevo en contacto con ustedes para en primer lugar agradecerles sinceramente su interés, trabajo y mediación en el caso de nuestra hija. Pero tristemente, a pesar de nuestros esfuerzos y los suyos por buscar una solución para el caso de mi hija, vemos que pasan los meses sin ninguna respuesta favorable por parte del colegio al que existe, (Colegio Público 'Francisco de Quevedo' de Alcalá de Henares). Por este motivo deseamos informales de los últimos acontecimientos que se han sucedido en este asunto.

Como ya les expusimos en su día, durante el mes de septiembre del año pasado entregamos un escrito en el colegio explicando su caso y solicitando la colaboración del colegio en caso de sufrir un episodio convulsivo durante las horas lectivas en el centro escolar. Este escrito se entregó debido a que en una reunión personal mantenida con el director del centro, éste se negó a la colaboración solicitada, indicando que no estaba en su mano la solución, y nos sugirió que presentásemos el mencionado escrito para que lo cursará a algún estamento educativo superior al colegio. Hasta la fecha de hoy seguimos esperando una respuesta del estamento o departamento que corresponda.

Durante el mes de diciembre nos pusimos de nuevo en contacto con el Colegio para inquirir sobre la esperada respuesta a nuestro escrito, y de nuevo el director del centro nos informó que el asunto seguía sin solventar, siendo la actitud del centro la misma expresada en septiembre. Para agravar más la situación, a principios del mes de noviembre la profesora de mi hija –no sabemos si siguiendo instrucciones directas de la dirección del centro– abordó a mi esposa para entregarle la medicación que nuestra hija necesitaría urgentemente en caso de una crisis convulsiva. Hasta ese día la profesora había consentido en tener este medicamento en el centro escolar a pesar de que dicho centro siempre se ha negado a administrarlo en caso de necesidad.

Ahora han pasado otros dos meses y seguimos sin ninguna respuesta por parte del centro. La situación, si cabe, ha empeorado ya que con los acontecimientos descritos anteriormente, opinamos que la actitud del centro demuestra claramente su poca disposición a colaborar.

Por todo lo mencionamos le agradeceríamos que, por favor, continuasen con su excelente labor e interés en el caso de nuestra hija, realizando las gestiones que consideren oportunas para impulsar una solución definitiva a este asunto que tanto nos preocupa».

#### Quinto:

Ante la nueva declaración de los padres, con fecha de salida de 15 de marzo del 2006, desde el Gabinete Técnico del Defensor del Menor se solicita Informe al Director del Colegio Público de Educación Infantil y Primaria «Francisco Quevedo» de Alcalá. La solicitud se redactó en los siguientes términos:

Con motivo de la queja presentada, en el mes de Septiembre del 2005, ante esta Institución, por los padres de una menor, alumna del Colegio que usted dirige, en la que manifestaban su malestar por la respuesta facilitada por dicho colegio ante la enfermedad de su hija, se procedió a la apertura de expediente y a la consecuente tramitación de la queja. Con este motivo, se solicitó informe desde este Comisionado Parlamentario a la Directora del Área Territorial de Madrid Este, Doña María José García-Patrón Alcázar.

En contestación a dicha solicitud, se nos remitió dicho informe en el que se manifestaba que la Inspección Educativa conocía el hecho planteado, habiendo visitado el Centro y el aula en la

que se hallaba escolarizada la referida menor y manteniendo entrevistas con usted y otros profesionales del Centro.

Por otra parte, la Dirección de Área Territorial también informaba de las gestiones realizadas por el citado Servicio de la Inspección Educativa, en referencia a la queja planteada. Como resultado de dichas gestiones, en noviembre del pasado año y, según manifiesta por escrito la Directora de Área Territorial se afirma que:

«(...) se asesoró al centro docente, a través del director, para que se adoptaran las medidas precautorias posibles que están al alcance de la mano de los profesionales del centro, a las que nunca se han negado y que siempre han contado con la buena voluntad de todos los componentes de la comunidad escolar».

A fecha de hoy, los promoventes reiteran ante este Alto Comisionado su preocupación por la ausencia de respuesta desde el Colegio sobre las medidas adoptadas al respecto, considerando, por ello, que el problema no está resuelto en los términos que informa la Directora de Área Territorial, concurriendo la circunstancia (según nos comunican los padres) de que la profesora de la menor devolvió la medicación, destinada a su uso urgente en caso de crisis convulsiva.

En relación con todo lo anterior, la Institución del Defensor del Menor manifiesta su extrañeza por la información que nos transmite la familia, solicitando, por ello, informe de esa Dirección escolar sobre las circunstancias que clarifiquen la posible discrepancia entre lo establecido por la Directora de Área Territorial y lo manifestado por los padres. En el caso de que se hubieran puesto en marcha las medidas comentadas, rogamos que se informe con todo detalle a la familia, trasladando una copia de dicho informe a esta Institución.

#### Sexto:

El Gabinete Técnico dispone, en estos momentos, de información acerca de la respuesta remitida por escrito desde el Colegio a la familia, en la que se asume el compromiso de atención a la menor en los mismos términos que los expresados por la Dirección de Área Territorial de Madrid-Este.

En el momento de redactar este Informe anual, nos encontramos a la espera de la respuesta por escrito del Director del Colegio, que en su caso será trasladada a la citada Dirección del Área Territorial para su valoración y adopción de las medidas oportunas.

Otra de las quejas, a las que vamos a referirnos, pretende tener un valor testimonial y representativa de algunos de los puntos débiles que incorpora nuestro sistema escolar en relación con la atención al alumnado con necesidades educativas específicas.

Con fecha 29 de septiembre de 2005, se presentó escrito de queja sobre la situación en la que se encontraban algunos alumnos y alumnas con necesidades educativas específicas del Instituto de Educación Secundaria 'Iturralde', situado en el Distrito de Carabanchel de nuestra Capital.

Después de analizar y contrastar algunos contenidos de la queja y de contactar con los promoventes, se procede a la apertura del correspondiente expediente (1063/05), solicitándose, con fecha 25 de diciembre, de la Viceconsejera de Educación un informe sobre la situación planteada. Dicha solicitud se hizo en los términos siguientes:

Según los promoventes de la queja, en el Instituto de Educación Secundaria 'Iturralde' concurren una serie de circunstancias que hacen muy difícil mantener los necesarios niveles de calidad en la tarea pedagógica. Algunas de estas circunstancias se mencionan a continuación:

**1.** Carencias básicas en el tratamiento educativo y terapéutico del alumnado con enfermedades psíquicas.

En este apartado los promoventes informan de una casuística variada que avala su preocupación por lo que califican como inapropiada atención del alumnado con trastornos graves del comportamiento. Aluden tanto a la insuficiencia de los recursos, como a la difícil coordinación entre los servicios educativos y de salud mental, en concreto, en cuestiones relacionadas con los Centros Educativos Terapéuticos, como la derivación y el trabajo conjunto con el referido alumnado.

Al respecto y con motivo de la presentación del *Informe Anual de 2004* que, este Comisionado Parlamentario tiene la obligación trasladar a la Asamblea de Madrid, ya ponía de manifiesto la necesidad de que, por parte de la Consejería de Educación, se tuvieran en cuenta una serie de aspectos referidos al funcionamiento de los Centros Educativos Terapéuticos de nuestra Comunidad. Recogemos a continuación algunos de ellos:

- Necesidad de poner en marcha un Plan Estratégico de Información y de Colaboración, de los recursos educativos y de salud, potenciando los contactos periódicos entre ellos a través de los Consejos Locales de Atención a la Infancia y la Adolescencia de la Comunidad de Madrid.
- Contemplar para los Centros Educativos Terapéuticos, tanto la actuación orientadora de los Equipos de Orientación Educativa y Psicopedagógica como la actuación supervisora del Servicio de Inspección Educativa.
- Establecer acuerdos en torno al compromiso y la calidad de la acogida en los centros escolares, en el momento del alta del menor, facilitándoles a las instituciones educativas los recursos de apoyo específicos que garanticen, durante un tiempo, el desarrollo de actuaciones
  organizativas, de relación y curriculares que hagan efectiva la integración del menor en el centro escolar.

En el caso que nos ocupa, la falta de aplicación de las anteriores consideraciones, podría explicar, al menos en parte, las disfunciones manifestadas por los promoventes.

**2.** Escasez de plazas, lentitud y reversibilidad de los protocolos de derivación a las modalidades educativas especiales (ACE, UFIL...)

Los promoventes de la queja describen, bajo este epígrafe, una serie de hechos, que informan de la tardanza para iniciar el curso en las modalidades educativas citadas y de un conjunto de disfunciones de carácter administrativo, lo que repercute notoriamente en el desarrollo de las tareas habituales del Instituto.

3. Escolarización 'insuficientemente analizada' del alumnado en situación de desventaja educativa

En este apartado, los promoventes describen situaciones de desajuste entre las posibilidades del Instituto y la adjudicación del alumnado que se realiza desde la correspondiente Comisión de Escolarización.

**4.** Persistencia de dificultades para cursar determinados estudios post-obligatorios por parte de alumnos extranjeros no regularizados.

Se aportan una serie de casos que ilustran los perjuicios provocados en los estudiantes, en su proceso de integración y normalización, por la dificultad de continuar estudios postobligatorios y de obtener el título académico correspondiente, con la que se encuentra el alumnado que termina dichos estudios en edades posteriores a los 18 años.

Esta Institución, en consonancia con las argumentaciones planteadas por los promoventes manifestó, además, en la anterior solicitud de Informe, su preocupación por la situación insatisfactoria en la que se encontraba la atención educativa de algunos menores residentes en determinados Distritos de nuestra Capital. Este sería el caso de los Distritos Municipales de Centro, Puente de Vallecas, *Carabanchel* –uno de cuyos Institutos es el 'Iturralde' – Usera, San Blas, Villaverde... En donde, en el curso 2002-2003, el número de alumnos, que con 16 años no terminaron sus estudios de Educación Secundaria Obligatoria fueron, por ejemplo, de un 34.4% en el distrito Centro, 28.6% en *Carabanchel* y 24,9% en Villaverde, según ha sido recogido por los medios de comunicación, citando como fuente a la Consejería de Educación.

A este escrito de solicitud, este Comisionado Parlamentario, adjuntaba un *Anexo* con la descripción detallada de todos y cada uno de los casos y hechos que, aportados por los promoventes, sustentaban los distintos aspectos planteados en la queja.

En estos momentos, disponemos de información parcial sobre la indagación y esclarecimiento de los hechos que, al respecto, está realizando la Administración Educativa, aunque al cierre del presente Informe Anual, aún no se ha recibido respuesta detallada por escrito.

En la actualidad, este Comisionado Parlamentario, prosigue con la investigación y resolución de las quejas presentadas por nuestros ciudadanos, instando a las Administraciones a la mejora de sus actuaciones, complementando estas actuaciones con el estudio y la recogida de datos, al objeto de seguir avanzando en la mejora de la atención educativa de aquellos menores que presentan necesidades educativas específicas.

## 2130. Recursos materiales y humanos (34)

Las infraestructuras escolares, así como su mantenimiento y singularmente la dotación de personal, constituyen elementos necesarios e indispensables para el desarrollo del servicio educativo. En el año 2005 y con relación a estos tres factores, se han planteado 24, 6 y 4 quejas respectivamente, lo que supone una disminución aproximada de un 25% con relación al año anterior. El aspecto más llamativo de esta reducción ha sido que, a diferencia de lo que venía ocurriendo en años anteriores, ninguna de las quejas formuladas ha estado referida a la instalación de aulas provisionales prefabricadas. Posiblemente, la construcción de nuevos centros educativos no resulte ajena a la explicación de este hecho. Según datos de la consejería de Educación, en el curso 2005-2006 se han inaugurado 20 centros de educación Infantil y Primaria y 7 Institutos de Educación Secundaria. Paralelamente, el número de aulas provisionales instaladas ha sido de 82, muy alejadas de las 164 del curso anterior, lo que supone una reducción significativa de este tipo de recurso que, tal y como planteaba esta Institución en su Recomendación formulada en el año 2000, debería limitarse a situaciones de urgencia sobrevenida por circunstancias imposibles de prever.

Este esfuerzo inversor de la Administración educativa debe entenderse también como la materialización de los compromisos adquiridos en el *Acuerdo para la mejora de la calidad del sistema educativo de la Comunidad de Madrid*, suscrito en marzo de 2005 con diversos agentes sociales del ámbito educativo. Entre otros acuerdos, cabe señalar el que hace referencia a la red de centros públicos, mediante el cual se continuarán desarrollando inversiones para actualizar, ampliar y mejorar dicha red y su dotación de recursos materiales, tanto en lo referido a los centros de nueva construcción como a los ya existentes, garantizando la oferta pública en los nuevos PAUs y en los grandes desarrollos urbanísticos. Para ello, en el periodo 2005-2008, se prevé destinar entre el 60% y el 65% del Plan de Inversiones de la Consejería de Educación a la construcción de nuevos centros y entre el 15% y el 20%, a la ampliación de los ya existentes. Estas inversiones posibilitarán la construcción de 85 Escuelas Infantiles, 60 Colegios Públicos de Educación Infantil y Primaria, y 15 Institutos de Educación Secundaria.

No obstante lo anterior, las variaciones poblacionales que se están produciendo en algunas zonas consolidadas urbanísticamente, debido en buena medida a los recientes fenómenos migratorios, suponen un reto para la Administración educativa que puede ver limitada la construcción de nuevas dotaciones escolares ante la escasez o ausencia de suelo en esas zonas. Por ello, sería preciso explorar opciones novedosas como la planteada mediante la Recomendación formulada por esta Institución en el año 2003, en el sentido de que se contemple la posibilidad de construcción de nuevas instalaciones en suelo procedente de adquisición pública, en aquellas zonas urbanas consolidadas donde no se disponga de suelo, priorizando las que acojan una proporción significativa de residentes inmigrantes.

Con relación al mantenimiento de los centros educativos, la Orden 1312/2005, de 3 de marzo de 2005, de la Consejería de Educación, concretaba y desarrollaba las normas para la suscripción de convenios de colaboración durante 2005 entre la Comunidad de Madrid y los Ayuntamientos, con la finalidad de poder realizar actuaciones de reforma, ampliación, mejora y conservación en colegios públicos de Educación Infantil y de Educación Primaria, Escuelas Infantiles y Casas de Niños de propiedad municipal, para lo que se destinaba un importe de 4.548.489 euros.

En resumen, en el curso 2005-2006 la red educativa no universitaria de la Comunidad de Madrid está constituida por 2.849 centros, de los que 1.565 son públicos y 1.284 privados, 498 de ellos concertados. En estos centros, un total de 46.914 docentes desempeñan cotidianamente su labor para atender las necesidades educativas de 1.038.159 alumnos.

Precisamente, y con relación a los requisitos que debe satisfacer el profesorado para impartir las enseñanzas de Educación Secundaria, Formación Profesional de grado superior y las de régimen especial y al haberse retrasado en dos años la aplicación del nuevo sistema educativo, la aprobación del RD 1258/2005, de 21 de octubre, ha diferido al curso 2006-2007 la generalización de las enseñanzas conducentes a la obtención del título de Especialización Didáctica a que se refiere el artículo 58 de la L.O. 10/2002, de 23 de noviembre, de Calidad de la Educación, que establece que, además de las titulaciones académicas correspondientes será necesario estar en posesión de dicho título, que se obtendrá tras la superación de un período académico y otro de prácticas docentes.

El conjunto de quejas planteadas en este epígrafe hace referencia a una variedad de situaciones tales como la clausura de una puerta de acceso al CEIP Rabindranah Tagore, de Madrid, con motivo de la realización de unas obras colindantes, expediente nº 31/05; las deficiencias en el

mantenimiento del *CEIP Mariano José de Larra*, de Madrid, por coincidir las tareas de pintura de las instalaciones con las actividades lectivas, expediente nº 79/05; la carencia de instalaciones adecuadas en el centro concertado *San Pedro Apóstol*, de Madrid, expediente nº 88/05; la carencia de centros educativos en la *Colonia Marconi*, de Madrid, expediente nº 208/05 y en el municipio de Las Rozas, expediente nº 724/05 o el traslado del *IES Isabel la Católica*, de Madrid, expediente nº 457/05.

Aunque en términos generales abundan las quejas relacionadas con la necesidad de creación de nuevos recursos educativos, en algunas ocasiones los motivos alegados en queja tienen su origen en una supuesta sobredotación de recursos educativos que se produce en algunas zonas *envejecidas* debido al movimiento natural de la población. Ésta parecía ser la situación planteada en el expediente incoado de oficio nº 106/05, en tanto que la Consejería de Educación había manifestado su intención de fusionar diversos Institutos de Educación Secundaria ubicados en el Área Territorial de Madrid-Sur, en concreto en los municipios de Móstoles, Getafe, Alcorcón y Leganés, como resultado de la cual se reducirían a la mitad los centros inicialmente existentes. Al parecer, los motivos que justificaban esa actuación se fundamentaban en la reducida proporción de alumnos matriculados que, en algún caso, suponía la existencia de unidades con quince alumnos en lugar de los treinta máximos previstos normativamente.

Ciertamente, las Administraciones Públicas deben observar en sus actuaciones la eficiencia exigible en la gestión de los recursos disponibles. Sin embargo, no siempre es posible aplicar esos criterios en aquellos ámbitos en los que sus parámetros no están suficientemente establecidos, como sería el caso del número de alumnos por aula, cuyo óptimo está condicionado por una serie de factores entre los que cabe señalar la edad de los alumnos, las circunstancias personales o sociales del entorno, las características estructurales del centro o la composición de la plantilla del personal docente.

Sobre la base de estas consideraciones, en 2004 se formuló por esta Institución una Sugerencia a la Consejería de Educación en la que se proponía la posibilidad de contemplar una reducción de la *ratio* de alumnos por aula en aquellos centros en que fuera conveniente, una vez valoradas las circunstancias mencionadas anteriormente. En escrito posterior de alegaciones a la referida Sugerencia, se manifestaba por la Consejería de Educación que la consecuencia económica más directa de la reducción de *ratio* sería el incremento de profesorado, si bien un estudio pormenorizado de realidades concretas podía concluir que no siempre fuera necesario ese incremento y sí se lograría, por el contrario, una mejora sustancial del rendimiento y una reducción de la conflictividad en el centro.

Por tanto, y con el fin de articular los anteriores criterios, sería conveniente establecer las magnitudes de los diferentes indicadores para determinar, al menos teóricamente, el número óptimo de alumnos por aula para un determinado centro educativo. Consecuentemente habría que someter a revisión el criterio habitual de que, independientemente de cualquier otra consideración, la *ratio* adecuada debe ser coincidente con la máxima prevista normativamente.

En conclusión y en lo que atañe a la cuestión planteada, esta Institución consideraba que la fusión de los centros educativos señalados, justificada sobre la única base de que sus aulas no estuvieran ocupadas por el máximo número de alumnos posible, contradecía los criterios manifestados por la Consejería de Educación, privando a los centros afectados de la oportunidad de ofrecer un servicio educativo en condiciones más favorables de las habituales. Por otra parte, las conclusiones

que se pudieran deducir de una experiencia como la mencionada, permitirían abundar en el conocimiento sobre los mencionados factores estructurales que influyen en el resultado del proceso educativo, posibilitando una planificación más eficiente de los recursos.

Como resultado de las gestiones realizadas, el Director General de Centros Docentes informó de que finalmente se había desestimado proceder a la referida fusión, sin renunciar por ello a los criterios técnicos que sustentaron en su momento dicha propuesta, según los cuales, para promover una oferta educativa de calidad era necesario mantener tres líneas estables en la etapa de Educación Secundaria Obligatoria y dos en la etapa de Bachillerato, circunstancia que no concurría en el caso de los centros analizados.

En otro orden de cosas, la ejecución de obras ajenas a los centros escolares pero realizadas en su entorno, puede suponer en algunos casos un riesgo para la seguridad de los edificios e instalaciones. En estos supuestos, las actuaciones para hacer frente a estas situaciones superan el ámbito de competencias de los titulares de los centros, añadiendo así un elemento de complejidad que puede demorar o dificultar su solución. En los expedientes números 1.210/05, 1.250/05 y 1.391/05, se planteaba una problemática de esta naturaleza al verse afectadas las instalaciones del *CEIP Obispo Moscoso*, de Algete, a causa de la realización de unas obras anejas para la construcción de viviendas. En la información obrante en los expedientes se constataba que la realización de las obras estaba afectando al centro educativo tanto en lo que se refería a sus elementos arquitectónicos, como a la propia organización de determinadas actividades, como eran las de comedor y de Educación Física. Debido a unos desprendimientos producidos en una zona del patio y ante la aparición de grietas en el edificio, que afectaron especialmente al comedor, se clausuraron provisionalmente parte de las instalaciones escolares. En consecuencia, los alumnos tuvieron que prescindir del gimnasio al tenerse que utilizar entonces como comedor, y vieron también restringida la superficie útil del patio.

Además de la repercusión en las actividades escolares, el hecho de que se hubieran producido algunos desprendimientos y aparecido algunas grietas, provocó la lógica alarma en los padres por el temor a que la seguridad de sus hijos pudiera verse comprometida.

Ante la situación creada, hubiera sido deseable que se produjera una rápida respuesta por parte de todos los implicados, coordinando sus actuaciones en el marco de competencias y responsabilidades propias de cada uno de ellos. Por la Consejería de Educación, adoptando medidas preventivas para minimizar posibles riesgos para los menores, por el Ayuntamiento, evaluando técnicamente la situación y requiriendo a la constructora para que adoptara las medidas correctoras oportunas y por ésta última, ejecutando las mismas con la mayor celeridad posible. Sin embargo, las actuaciones realizadas distaron mucho de ser las esperadas.

La Consejería de Educación adoptó una serie de medidas preventivas que afectaron negativamente a la actividad escolar, basándose en sus propios informes técnicos pero sin tomar en consideración ni los informes de los servicios municipales que insistían reiteradamente en la inexistencia de riesgo para los menores, ni la oferta de coordinación técnica propuesta por el municipio.

El Ayuntamiento, obviando inicialmente la evidencia de los daños aparecidos en las instalaciones del centro, demoró las requisitorias para que la empresa constructora adoptara las medidas correctoras precisas, abundando con ello en la alarma generada entre los padres.

Por último, la empresa constructora manifestó una patente carencia de iniciativa a la hora de anticiparse a la realización de las actuaciones necesarias para garantizar de manera solvente la

seguridad del centro. De hecho, seis meses después de que aparecieran los primeros desperfectos en el centro, todavía no se había concluido el muro de contención que finalmente hubo de construirse.

En resumen, al margen de que cada uno de los actores procediera con mayor o menor rigor de acuerdo con sus competencias, lo cierto es que se puso de manifiesto que por encima de los intereses de los menores, prevalecieron otros intereses que aún siendo legítimos, deberían haber cedido ante los primeros. Para ello, hubiera bastado con afrontar de manera conjunta el problema planteado, coordinando eficazmente las actuaciones, asumiendo con celeridad las responsabilidades y facilitando la participación y colaboración de los padres.

Finalmente, la empresa constructora hubo de acometer una serie de obras que permitieron volver a utilizar el comedor escolar y consecuentemente el gimnasio, de manera que se ha recuperado prácticamente la normalidad de la actividad escolar, tan sólo alterada por la reorganización de los tiempos de recreo que recuperará su normalidad una vez concluyan próximamente las actuaciones que todavía restan por finalizar en el patio.

### 2140. Organización del servicio educativo (79)

El presente epígrafe incluye un conjunto de quejas que, al cobijo de su denominación genérica, plantean sin embargo cuestiones de diversa índole agrupadas en tres apartados diferenciados. En primer lugar, aquellas que hacen referencia a la admisión de alumnos y cambio de centro, con un total de 40 quejas, en segundo término las relacionadas con el currículo y desarrollo organizativo, que suman 30 quejas y, finalmente, aquellas relativas a la evaluación y promoción de los alumnos en las que quedan incluidas 9 quejas.

Sin duda, la admisión de alumnos constituye uno de los problemas más relevantes que se vienen planteando ante esta Institución en los últimos años. Al amparo del tan frecuentemente invocado derecho a la libertad de elección, las familias manifiestan su desacuerdo cuando no obtienen una plaza escolar en el centro de elección, como ocurrió en los expedientes de queja números 247/05, 623/05, 700/05, 1.001/05, 1.034/05 y 1.133/05. En algunas ocasiones, incluso, se han planteado quejas de carácter general sobre la normativa de aplicación en los procesos de admisión de alumnos, como ha sido el caso de las contenidas en los expedientes números 83/05, 582/05, 602/05, 603/05, 652/05, 790/05 y 1.105/05.

En primer lugar, es preciso señalar que la mencionada libertad de elección está referida al derecho que asiste a los padres para que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones, tal como establece el artículo 27.3 de la Constitución. Nuestro ordenamiento constitucional obliga a los Poderes Públicos, por tanto, a garantizar el derecho de elección de los padres en los términos señalados anteriormente. La libertad de elección en los servicios públicos suele ser un derecho generalmente muy limitado, entre otros motivos porque, a diferencia de lo que ocurre con el servicio educativo, los valores éticos y morales no constituyen un elemento indisoluble y sustancial en la configuración de dichos servicios.

Con todo, el derecho de elección de centro educativo, como no podía ser de otra manera, no es un derecho de carácter absoluto y se encuentra limitado a la existencia de plazas suficientes para atender la demanda de las familias. Sobre esta cuestión se ha manifestado reiteradamente la Sala

Tercera del Tribunal Supremo, tanto en sus sentencias de 8 de julio de 1986; 29 de marzo y 3 de diciembre de 1993; 5 de marzo de 1996; 5 de octubre y 28 de diciembre de 1999 y 21 de julio de 2000, como en la más reciente de 8 de marzo de 2002, en la que de modo congruente con las anteriores ha venido a señalar en su Fundamento de Derecho cuarto, entre otras, las siguientes consideraciones:

- a) Que siendo cierto que el derecho a la elección del centro docente es un derecho de alcance constitucional implícito en el derecho a la educación del artículo 27 de la Constitución, no por ello es un derecho absoluto de aplicación automática, al resultar constitucionalmente válido que los Poderes Públicos, en su deber de programación general de la enseñanza, garanticen la calidad de la misma estableciendo una *ratio* alumno-unidad.
- b) Que también es constitucionalmente válido que para no sobrepasar esa *ratio* se fijen criterios de admisión en el centro, sin que ello signifique vulneración del derecho a la elección de centro, aunque ésta pueda no ser satisfecha por la necesidad de observar la *ratio* establecida.
- c) Que el ejercicio del derecho de los padres a elegir centro de enseñanza para sus hijos, cuando choca con las conveniencias didácticas, solo puede ser satisfecho como manifestación de preferencia, por lo que, fijados legal o reglamentariamente los límites de esas conveniencias, no cabe amparar un derecho absoluto de elección de centro que traspase los límites razonablemente establecidos.

Por otra parte y en el mismo sentido del señalado anteriormente, la articulación jurídica del citado derecho la encontramos, en su redacción más reciente, en la Disposición Adicional 5.3 de la L.O. 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación, que establece que los criterios para la admisión de alumnos en los centros sostenidos con fondos públicos, cuando no existan plazas suficientes, se regirán por los criterios prioritarios de renta per cápita de la unidad familiar, proximidad del domicilio, existencia de hermanos matriculados en el centro, concurrencia de discapacidad en el alumno o en alguno de sus padres o hermanos y condición legal de familia numerosa. Asimismo, se considera criterio prioritario la concurrencia en el alumno de enfermedad crónica que afecte al sistema digestivo, endocrino o metabólico y exija como tratamiento esencial el seguimiento de una dieta compleja y un estricto control alimenticio cuyo cumplimiento condicione de forma determinante el estado de salud física del alumno.

Consecuentemente y en desarrollo de lo anterior, la Comunidad de Madrid ha regulado los distintos procedimientos de admisión de alumnos mediante la Orden 1848/2005, de 4 de abril, para el segundo ciclo de Educación Infantil, Educación Primaria, Secundaria y Especial, y por las Órdenes 2057/2005 y 2058/2005, de 12 de abril, para el primer ciclo de Educación Infantil y para las Casas de Niños respectivamente.

La normativa de aplicación a los procesos de admisión de alumnos pretende, en primera instancia, establecer mecanismos de regulación para la asignación de plazas escolares en aquellos supuestos en que la demanda es superior a su oferta. Pero además, y como se puede deducir fácilmente del análisis de los criterios de baremación establecidos, los procedimientos de admisión de alumnos incluyen también los mecanismos de compensación necesarios para equilibrar la asignación de plazas escolares en función de la situación social en que se encuentren las familias. Con ello y de conformidad con lo previsto en el artículo 9.2 de la Constitución, se pretende dar cumplimiento al principio de igualdad de oportunidades de manera tal que la elección de un deter-

minado centro educativo se pueda ejercer por las familias en similares condiciones, independientemente de su situación social. Un sistema de asignación de plazas que sólo tuviera en cuenta las preferencias manifestadas por los padres sin introducir elementos de compensación de desigualdades, implicaría un importante grado de inequidad al no contemplar las circunstancias de aquellos que tienen menores posibilidades de elección. No obstante, el empeño en garantizar la igualdad de oportunidades en la demanda de plazas escolares, parte del reconocimiento de que, en la práctica, la oferta de recursos educativos es desigual. De esta forma, los padres optarán por un determinado centro no sólo porque el proyecto educativo sea compatible con sus convicciones morales o religiosas, sino también porque el centro elegido responda a su percepción de que ofrece una calidad educativa superior basada tanto en el conjunto de recursos de todo tipo de que dispone, como en los resultados académicos obtenidos.

Sin embargo, la Administración educativa no sólo debe intervenir para regular de manera equitativa los desequilibrios entre oferta y demanda cuando éstos se producen, sino que también está obligada, al menos como objetivo final de la acción pública, a garantizar unos niveles de calidad educativa similares para todos y cada uno de los centros que constituyen la oferta financiada públicamente. Para ello no basta con distribuir proporcionalmente los recursos financieros entre los distintos centros, sino que se hace preciso contemplar la realidad socio-educativa en que éstos han de operar con el fin de que obtengan mayores recursos aquellos centros que más lo necesitan, de manera tal que se pudiera hablar de un principio de igualdad de la oferta y no sólo de la demanda.

En definitiva, la Administración educativa debe procurar que los padres ejerzan su derecho a elegir un centro que ofrezca un servicio educativo de calidad similar a la de cualquier otro centro sostenido con fondos públicos, en condiciones de igualdad y en función de sus convicciones morales o religiosas. Planteamiento coherente, por otra parte, con el concepto de bien público, en tanto que el acceso al servicio educativo por un ciudadano o grupo de ciudadanos no puede menoscabar las posibilidades de acceso de los demás a dicho servicio.

Sin embargo, la situación actual dista mucho de parecerse a las condiciones ideales señaladas anteriormente y es habitual que cada nuevo curso un significativo número de padres manifiesten su desacuerdo con el centro al que finalmente han sido asignados sus hijos. Como se ha comentado, las opciones para la elección de centro no son similares para todas las familias. A modo de ejemplo y tal como se aprecia en el siguiente cuadro elaborado con datos aportados por el Ayuntamiento de Madrid con relación al curso 2004-2005, el distrito de residencia puede condicionar significativamente las posibilidades de obtención de plaza en un centro en función de su titularidad. En dicho cuadro se puede apreciar que mientras que el 90% de los alumnos de Educación Primaria del distrito de Salamanca asisten a centros concertados, en el de Villa de Vallecas se invierten los términos, de modo que el 63% de los alumnos de esa etapa acuden a centros públicos.

Esta desigual distribución territorial entre centros públicos y concertados, no puede explicarse únicamente por la existencia de una mayor o menor proporción de familias que demandan centros con un ideario propio. El hecho de que la mayor escolarización en centros concertados coincida con los distritos municipales de mayor renta, debería ser objeto de especial reflexión. Se podrán alegar razones históricas que expliquen en parte la actual distribución de determinados centros, pero no se puede obviar que la decisión sobre la ubicación de un centro concertado, en tanto que privado, compete única y exclusivamente a sus titulares que, valorando los diferentes

	EDUCACION INFANTIL			EDUCACION SEGUNDARIA			EDUCACION PRIMARIA		
	Público	Privado	Concertado	Público	Privado	Сопоепасо	Público	PHYSID	Concertaco
I. Centre	35,29	9,19	54.52	62,80	8,99	28,21	39,22	8,39	52,38
2 Arganizuela	40.20	31,62	28,18	46,59	9,00	42,45	53,76	1	46,24
3 Relim	27.71	25,93	45.36	40,72	15,55	43,45	24,50	6,45	58,74
4 Salamanca	11,00	14.91	74.09	20,10	30,26	49.35	9,83	0,97	89,21
5 Chamartin	14,46	40.78	44.75	17,95	46.76	35,27	12,21	.30,35	57,44
€ Tetuan	41.11	26,45	32.44	30,75	12,94	56,31	40,75	-	59,25
7 Chamilleri	18,44	17,76	65,79	30,19	25,25	44,57	18,74	3,07	72,19
6 Fluencarral - E Parto	32,84	32,91	34.25	57,14	15,79	27,07	39,06	13,65	47,25
9 Memolisa - Arayada	15,55	44,43	39.53	40,18	31,83	27,99	18,67	34.45	46,86
16 Latina	36,16	19,18	43.96	39,61	10.96	49,41	39,10	18,04	52,85
11 Carabanchei	41,54	12,64	45.82	49,50	3,45	47,05	42,75	-	57,25
12 Usera	50.16	5,55	44.29	54,02	4.96	41,00	36,76		61,24
15 Puente de Valleças	47.18	9,75	43,07	48,03	2.50	49,36	45,72	21E	52,13
14 Moratalaz	42.12	18,69	39.19	63,29	10,57	25,15	48,69	4.94	45,38
15 Cludad Uneal	19,20	28,77	52.04	23,32	25,96	50,72	22,44	13.17	59,39
16. Hortaleza	25,01	52,21	21.78	33,32	38,57	26,11	31,28	39,57	29,15
17 Villaverde	64,03	8,35	27.61	57,97	7.71	34,32	62,28	3.24	34,47
18 Villa de Vallecas	67.06	22,25	10,54	57,68	10.91	31,41	62,93	5,17	28,91
19 Vicalvaro	44,09	38,00	17.92	63,14	4,35	32,53	56,57		43,33
20 San Blas	38.50	22,95	38,45	52,81	10.36	32,33	30,15	12,37	45,48
21 Sarajas	38.20	41.33	20.A1	75,86	11,62	12,52	55/11	22,23	22,70

factores en juego, adoptarán la decisión más idónea para dar respuesta a sus objetivos y planteamientos.

Lo cierto es que la iniciativa privada, al decidir libremente la ubicación de un centro educativo, puede llegar a condicionar la localización de los centros públicos cuya planificación dependería más de la oferta existente de centros concertados en una determinada zona, que de criterios de equidad territorial.

No obstante, es preciso señalar que la suscripción de conciertos educativos se realiza con carácter potestativo por parte de las Administraciones públicas. Si bien la LO 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación contempla en su artículo 75.1 que los centros privados podrán acogerse al régimen de conciertos siempre que lo soliciten y reúnan los requisitos previstos en las leyes, el artículo segundo del RD 2377/1985, de 18 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Normas Básicas sobre Conciertos Educativos, previene que los Poderes Públicos suscribirán conciertos educativos con los centros privados, dentro de las consignaciones presupuestarias fijadas al efecto. De esta manera, la suscripción de conciertos educativos, lejos de producirse de forma automática una vez formulada la solicitud por un centro privado, está supeditada a la disponibilidad de los créditos presupuestarios correspondientes de forma que, tal y como señala el Fundamento de Derecho cuarto de la sentencia de 4 de mayo de 2005 de la Sala de lo Contencioso del Tribunal Supremo, este límite presupuestario puede impedir la definitiva obtención del concierto, a pesar de que el solicitante reúna inicialmente los requisitos exigidos.

En última instancia, el problema planteado no es tanto que los padres elijan centros sostenidos con fondos públicos de una u otra naturaleza, como el hecho de que los centros ofertados no sean similares en cuanto a sus niveles de calidad educativa, sea ésta objetiva o percibida por las familias. Si la opción de la Administración educativa se orienta a financiar aquellos centros que supuestamente ofrecen una mayor calidad educativa, existe el riesgo cierto de configurar una oferta fragmentada a la que no todos los ciudadanos podrían acceder en condiciones de equidad. Frente a

esta opción, los Poderes Públicos, como se ha reiterado anteriormente, deberían procurar que los recursos financieros, estructurales, organizativos y pedagógicos, se distribuyeran de manera tal que el conjunto de la red de centros sostenidos con fondos públicos ofreciera un servicio educativo de excelencia para todos los ciudadanos en edad de escolarización obligatoria.

Precisamente y con esa fundamentación, en el año 2003 se formularon por esta Institución un conjunto de *Sugerencias* a la Consejería de Educación, con el fin de que se realizaran actuaciones para mejorar las condiciones en las que se presta el servicio educativo en aquellos centros de especial complejidad, singularmente en los que existe una proporción elevada de alumnos con necesidades de compensación educativa. Entre las *Sugerencias* propuestas, cabe citar a título de ejemplo aquellas orientadas a la dotación de comedores escolares en los Institutos de Educación Secundaria, al establecimiento de convocatorias específicas para la cobertura de plazas de personal docente para determinados centros y su reconocimiento profesional o a la distribución equitativa entre centros públicos y concertados de aquellos alumnos que presentan determinadas carencias.

Éste último aspecto de la distribución equitativa de alumnos adquiere especial relevancia al contemplar la realidad del fenómeno de la inmigración, que ha provocado que en muy poco tiempo alrededor del 10% del alumnado sea de origen extranjero. Aunque el hecho de provenir de otro país y de otra cultura constituye en sí mismo un valor de pluralismo social, lo cierto es que en muchos casos, las condiciones educativas en las que estos menores se incorporan al sistema escolar les hacen subsidiarios de actuaciones compensatorias, debido al desconocimiento del idioma, a su deficiente nivel curricular o por ambas circunstancias.

Siendo cierto que en los últimos años se han adoptado medidas tendentes a equilibrar la admisión de alumnos entre los diferentes centros educativos, sin embargo todavía persisten condiciones que impiden alcanzar plenamente ese objetivo. Entre otras, aquellas que regulan formalmente la asignación de plazas escolares. Así, el baremo previsto en el Anexo de la ya citada Orden 1848/2005, de 4 de abril, por la que se establece el procedimiento para la admisión de alumnos en centros sostenidos con fondos públicos, prevé que en base a las circunstancias que se puedan apreciar y conforme a criterios públicos y objetivos, los Consejos Escolares o los titulares de los centros podrán conceder un punto complementario. Punto que es determinante en muchos casos para la obtención de plaza en el centro elegido. Sin embargo, al establecerse el criterio citado con carácter discrecional y aún siendo de valoración objetiva para todos los solicitantes de un mismo centro, supone sin embargo un elemento de desigualdad en la valoración de las solicitudes de admisión para el conjunto de la red de centros sostenidos con fondos públicos, de manera que con una misma puntuación obtenida a partir de los criterios prioritarios de aplicación general, se puede obtener plaza en un determinado centro y no en otro, en función de que se satisfagan los criterios complementarios que cada uno de ellos establezca.

Finalmente, y con el ánimo de contribuir a la consecución de un sistema de asignación de plazas escolares en centros sostenidos con fondos públicos que sea respetuoso con los criterios de equidad y de calidad del servicio educativo, como resumen de lo expuesto se subrayan los dos siguientes ámbitos de actuación.

En primer lugar, es preciso ordenar la oferta de centros sobre la base de que todos y cada uno de ellos, independientemente de sus idearios propios, presten el servicio educativo en condiciones de calidad equiparables. Para conseguir ese objetivo es necesario, aunque no suficiente, incrementar los recursos financieros destinados a educación. Según datos del Inecse, el gasto

público educativo en 2004 para el conjunto del Estado era del 4'4 en porcentaje del PIB, frente al 6'3 que destinaba ya en el año 2001 Finlandia, país con uno de los mejores resultados en la evaluación del informe PISA. En la Comunidad de Madrid, según datos de un estudio realizado en 2005 por el sindicato Comisiones Obreras, el gasto público educativo en 2001 habría sido del 2'8 en porcentaje del PIB, situándose la media nacional en el 3'9. No obstante y como ya se ha avanzado, además del incremento presupuestario destinado a educación es necesario también mejorar la eficiencia en la distribución de los recursos, de manera que se atiendan las necesidades de cada centro en función de las condiciones reales en las que debe prestar el servicio educativo.

Y en segundo término, es necesario avanzar en todas aquellas medidas orientadas a compensar las desigualdades de orden social, familiar o personal, que supongan un obstáculo para que los padres puedan optar, en condiciones de equidad, por el centro educativo elegido. Medidas tendentes a promover, entre otras, una información accesible sobre la oferta educativa existente, la simplificación de los trámites de admisión, la homogeneidad de los criterios de baremación, la consideración adecuada de los menores con necesidades especiales o de compensación educativa o el rigor en la comprobación de los datos aportados por las familias para su baremación.

Precisamente con relación a esta última cuestión, se tramitó el expediente de queja nº 770/05, presentada por la madre de un menor de tres años de edad solicitante de plaza escolar en el *CEIP Santo Domingo*, de Algete, en el que se ponía de manifiesto que el Consejo Escolar del mencionado centro había rechazado el certificado de empadronamiento presentado para obtener los puntos en concepto de proximidad del domicilio, al estimar que no se ajustaba a la realidad, motivo por el que, finalmente, el menor no consiguió plaza en el centro de elección.

Solicitado informe de esa Dirección de Área sobre la cuestión planteada, en su escrito de contestación se formulaban diversas consideraciones que fueron las que, en su momento, fundamentaron la resolución del Consejo Escolar y de la propia Dirección de Área, para desestimar el certificado de empadronamiento presentado por la promovente.

Esta Institución es conocedora, a través de las quejas que se le plantean, de la existencia de posibles prácticas fraudulentas relacionadas con la veracidad de la documentación acreditativa de las diversas circunstancias familiares que son tenidas en cuenta en la baremación de las solicitudes de admisión en centros sostenidos con fondos públicos. Alguna de estas situaciones ha sido de conocimiento público a través de los medios de comunicación, lo que ha despertado inquietud en el conjunto de la sociedad, restando credibilidad al procedimiento establecido. Con el fin de superar estas situaciones, se han venido mejorando algunos de los elementos más vulnerables del citado procedimiento, tal como ha ocurrido con la información sobre la renta familiar, que ahora se facilita directamente por la Administración tributaria.

Sin embargo, las medidas adoptadas, constituyendo un avance importante, resultan insuficientes en tanto se sigan considerando socialmente aceptables otras prácticas fradulentas que merecen el más firme reproche de las instituciones y de los ciudadanos, por lo que suponen de insolidarias e incívicas. Una de estas prácticas, cuya magnitud resulta difícil de conocer, es la consistente en el empadronamiento en un domicilio distinto del habitual, con la finalidad de obtener los puntos de baremo correspondientes, lo que en muchos casos supone que un menor obtenga plaza escolar en el centro deseado causando un perjuicio a terceros que podrían haber obtenido la plaza solicitada de no haberse cometido ese fraude.

Por todo ello, dada la trascendencia que supone para la vida de las familias y de los menores, todas aquellas iniciativas adoptadas por los diferentes órganos administrativos tendentes a garantizar el estricto cumplimiento de la legalidad en los procesos de admisión de alumnos, son merecedoras de su justo reconocimiento. No obstante, el celo profesional de aquellos que deben resolver dichos procesos de admisión de alumnos ha de mantenerse, como no podría ser de otro modo, en los límites que establecen las diferentes normas que resultan de aplicación, satisfaciendo cuantos requisitos formales estén previstos en las mismas.

Con relación a la cuestión concreta planteada en la referida queja, resultaba innegable que los miembros del Consejo Escolar del CEIP Santo Domingo disponían de los elementos de juicio suficientes como para suponer que el domicilio de la promovente que figuraba en el certificado de empadronamiento no se correspondía con la realidad. Por este motivo, se realizaron por el Consejo Escolar diversas comprobaciones que fundamentaron finalmente la decisión de no otorgar los puntos correspondientes por proximidad del domicilio. Estas comprobaciones se realizaron al amparo de lo que el Consejo Escolar consideró que preveía el artículo 11.2 del RD 366/1997, de 14 de marzo, por el que se regula el régimen de elección de centro educativo, cuyo tenor literal otorga capacidad a los Consejos Escolares para «...recabar de los solicitantes la documentación adicional que precise para la justificación de las situaciones y circunstancias alegadas». En este supuesto, como ya se ha señalado, la circunstancia alegada consistía en la proximidad del domicilio al centro educativo.

No obstante, el artículo 22.2.a) de la Orden 1848/2005, de 4 de abril, de la Consejería de Educación, por la que se regula el procedimiento para la admisión de alumnos en centros docentes sostenidos con fondos públicos, establece que cuando se trate de determinar la puntuación por proximidad del domicilio, se tendrá en cuenta la copia del certificado o volante de empadronamiento de la unidad familiar. En la información obrante en el expediente de queja, constaba que la promovente había presentado el correspondiente certificado de empadronamiento de la unidad familiar que, de haber sido tomado en consideración, le hubiera permitido obtener los puntos correspondientes al criterio de proximidad.

A este respecto, es preciso señalar que el artículo 16.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de bases de régimen local, establece que los datos contenidos en el padrón municipal «... constituyen prueba de la residencia en el municipio y del domicilio habitual en el mismo. Las certificaciones que de dichos datos se expidan tendrán carácter de documento público y fehaciente para todos los efectos administrativos».

Así pues, en la medida que el certificado o volante de empadronamiento constituye en sí mismo documento suficiente para acreditar la residencia de la unidad familiar, no parecía que resultara de aplicación, en este supuesto, lo previsto en el artículo 11.2 del RD 366/1997, señalado anteriormente, y por tanto, carecía de fundamento normativo la petición de información adicional sobre el domicilio del menor, puesto que el certificado de empadronamiento certificaba de manera pública y fehaciente tal circunstancia.

Si lo que realmente cuestionaba el Consejo Escolar era la veracidad del certificado de empadronamiento presentado por la promovente, desde un planteamiento meramente formal se debería haber solicitado la correspondiente aclaración a la Administración competente, en este caso al Ayuntamiento de Algete que había expedido el referido documento, al amparo de lo previsto en el artículo 16.3 de la precitada Ley 7/1985, de 2 de abril, que establece que los datos del padrón

municipal «... se cederán a otras Administraciones Públicas que lo soliciten sin consentimiento previo del afectado, solamente cuando les sean necesarios para el ejercicio de sus respectivas competencias, y exclusivamente para asuntos en los que la residencia o el domicilio sean datos relevantes».

En conclusión, reconociendo el celo mostrado por el Consejo Escolar del CEIP Santo Domingo en el asunto planteado, es preciso también recordar la importancia que se debe otorgar a la observancia de los elementos formales y procedimentales que, en este supuesto, deberían haberse concretado en la petición de la información pertinente a la Administración competente, más que en la realización de actividades comprobatorias que no encuentran el suficiente cobijo en el plano normativo.

Como se comentaba anteriormente, mientras que los datos fiscales resultan actualmente más veraces a partir de la información aportada directamente por la Agencia Estatal de Administración Tributaria, no parece ocurrir lo mismo con los datos del padrón. Sin embargo, es cierto también que de existir un procedimiento para la comprobación del domicilio similar al comentado para la renta familiar, tampoco aportaría modificaciones sustantivas en la situación actual, en tanto que los Ayuntamientos facilitarían directamente a la Administración educativa la misma información del padrón que entregan a los particulares que la solicitan. El fraude con relación al domicilio se produce en la raíz misma del proceso ya que las familias que lo cometen aportan datos inciertos a los Ayuntamientos, los que, en función de sus posibilidades y características, realizan actuaciones de comprobación de distinto calado. Por otra parte, atribuir a los Consejos Escolares de los centros la responsabilidad de la comprobación de los datos aportados, está claramente fuera del ámbito de sus competencias y posibilidades. En supuestos como el que se comenta, no basta con requerir a los Poderes Públicos para que incrementen su celo a la hora de verificar la información aportada por los vecinos sobre sus domicilios, es preciso también apelar a la responsabilidad de los ciudadanos e informarles adecuadamente sobre los efectos y consecuencias de toda naturaleza que se pueden derivar de este tipo de prácticas fraudulentas.

Concluyendo el presente epígrafe, con relación al currículo y desarrollo organizativo se han presentado quejas sobre la jornada escolar contenidas en los expedientes números 44/05, 45/05, 53/05, 58/05, 103/05 y 289/05, en las que se ponía de manifiesto la existencia de presuntas irregularidades observadas en el proceso de instauración de la jornada continua, el desacuerdo con dicho procedimiento o se solicitaba información sobre el mismo. En los expedientes de queja números 704/05, 723/05 y 876/05 se planteaba el problema que supone el hecho de que muchos menores con 12 años de edad, que asisten a los Institutos de Educación Secundaria, tengan que permanecer solos en el domicilio a partir del medio día en que finalizan las actividades lectivas. Sobre este particular, ya se comentó anteriormente la *Sugerencia* para que se dotara con comedores escolares a los Institutos.

Por último y en lo que hace referencia al apartado de evaluación y promoción de alumnos, el ejercicio 2005 estuvo marcado, sin duda, por la aplicación por primera vez en la Comunidad de Madrid, de la prueba de conocimientos y destrezas indispensables (PCDI). La polémica que generó su aplicación entre diversos sectores de la comunidad educativa significó la apertura de los expedientes de queja números 386/05, 440/05 y 453/05. La Orden 5420-01/2005, de 18 de octubre, por la que se aprobaba el Plan General de Mejora de las Destrezas Indispensables, especificaba en su Preámbulo que el objetivo de esta prueba no era examinar al alumnado sobre lo que debería haber aprendido según el currículo oficial, sino comprobar que el nivel de competencias y conocimientos que posee un escolar cuando finaliza sus estudios primarios garantiza que pueda cursar con aprovechamiento el segundo nivel de la educación obligatoria.

Previamente a cualquier otra consideración, es preciso señalar que la LO 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación, establece en su artículo 8.1 que por currículo se entiende, entre otros, el conjunto de objetivos y contenidos de cada uno de los niveles, etapas, ciclos, grados y modalidades del sistema educativo. Si bien una definición tan genérica como la anterior no excluye necesariamente que existan competencias y conocimientos que, sin coincidir exactamente con los objetivos curriculares, puedan garantizar que un alumno que finaliza la Educación Primaria esté en condiciones de cursar con aprovechamiento el segundo nivel de la educación obligatoria, lo cierto es que, cuando menos, contemplar dicha posibilidad introduce importantes elementos de confusión en el concepto mismo de objetivo curricular y consiguientemente en sus criterios habituales de evaluación. En sentido estricto, una evaluación positiva de los objetivos curriculares alcanzados por un alumno de 6º curso de Educación Primaria, constituye el único criterio previsto normativamente que garantiza que se encuentra en condiciones de cursar con aprovechamiento la Educación Secundaria Obligatoria. Por tanto, no es de extrañar que surjan dudas razonables en determinados sectores de la comunidad educativa, sobre la finalidad que se persigue con una evaluación con la que se pretende conocer si los alumnos han alcanzado determinados objetivos básicos incluidos en el contexto general de los objetivos curriculares en los términos referidos anteriormente.

Por otra parte y con relación a las competencias para evaluar el sistema educativo, el artículo 97 de la mencionada LO 10/2002, de 23 de diciembre, previene que el Ministerio de Educación y Ciencia, en colaboración con las Comunidades Autónomas, elaborará evaluaciones generales de diagnóstico sobre áreas y asignaturas, cuya normativa básica aprobará el Gobierno, previa consulta a las Comunidades Autónomas. No obstante lo anterior y no estando aprobada la normativa básica referida, la Consejería de Educación optó por la aplicación de la citada prueba, debiéndose entender por tanto, que la misma no se inscribía en el marco de las previsiones legales señaladas sino en al ámbito de actuación discrecional propio de la Comunidad de Madrid.

Con todo, el hecho más polémico de la aplicación de la PCDI lo constituyó la difusión de sus resultados mediante los cuales se clasificaba a los centros educativos en orden a la puntuación obtenida. Una clasificación de esta naturaleza, sin tomar en consideración las circunstancias de cada centro, ni sus recursos, ni la población a la que atiende, introduce elementos de confusión que, necesariamente, terminan por mostrar la realidad de cada centro de una manera excesivamente simplificada.

Finalmente y en coherencia con los planteamientos ya señalados, las actuaciones que se deriven de los resultados obtenidos en la PCDI, deben poner a disposición de los centros peor clasificados todos los recursos necesarios para superar la situación detectada a partir de un análisis completo y detallado de todos sus elementos, en el que participen de manera activa y comprometida aquellos actores que estén en condiciones de operar los cambios requeridos.

### 2150. Servicios complementarios (23)

En la actualidad, son numerosos los padres y madres que desarrollan una actividad laboral que les ocupa un periodo importante de su tiempo diario. El contrapunto a las innumerables ventajas y oportunidades que comporta esta realidad lo constituye el hecho de que muchos menores requieren de diversas modalidades de atención que sustituyan la ausencia de sus padres. Según los datos de la Encuesta de Población Activa del INE, en el año 2004 el 46'4% de las mujeres casadas

y el 72'8 % de los hombres casados de la Comunidad de Madrid, mayores de 16 años, se encontraban desempeñando alguna actividad laboral. Estos datos ponen de manifiesto por sí mismos la magnitud de la situación descrita anteriormente, como consecuencia de la cual se vienen planteando cada vez con mayor frecuencia e insistencia la necesidad de analizar e implantar distintas medidas y propuestas tendentes a conciliar la vida laboral y familiar.

En la encuesta realizada en 2005 por el CIS, a instancias del Defensor del Menor, denominada *Actitudes y opiniones sobre la infancia*, el 72% y el 25% de los encuestados manifestaba, respectivamente, que facilitaría mucho, o bastante, la compatibilidad de la vida familiar y laboral el hecho de que los horarios laborales fueran compatibles con los escolares.

No obstante, al plantear la compatibilidad entre horarios laborales y escolares hay que prever que las medidas que se propongan para alcanzar ese fin, no terminen por repercutir negativamente en el desarrollo y bienestar de los menores. Una sociedad es tanto más avanzada en la medida en que las necesidades humanas se convierten en su foco de preocupación e interés y procura establecer las condiciones precisas para que estas necesidades sean razonablemente satisfechas. Prolongar los horarios lectivos o involucrar a los menores en interminables actividades extraescolares, no tienen por qué resultar en sí mismas actividades que favorezcan su desarrollo, aunque ciertamente, faciliten la compatibilidad con los horarios laborales de los padres.

En este marco, lo cierto es que la escuela no está obligada a atender necesidades sociales que no le son propias, pero la realidad es que, bajo la cobertura de su actividad educativa, viene prestando frecuentemente servicios de esa naturaleza. Los servicios escolares complementarios resultan cada vez más demandados por las familias en la medida que, en muchas ocasiones, suponen un recurso que viene a compensar la falta de disponibilidad de tiempo de los padres.

Las quejas contenidas en este apartado, dan cuenta de algunos de los problemas que acompañan a la prestación de estos servicios. Con relación al comedor escolar, en los expedientes de queja números 998/05 y 1.009/05, se ponía de manifiesto, una vez más, las dificultades por las que algunos menores con determinados problemas de salud, como la enfermedad celíaca o la alergia al huevo, veían limitadas o impedidas sus posibilidades de acceso a dicho servicio. Sobre esta cuestión, el Defensor del Menor ya formuló en el año 2.002 una *Recomendación* a la Consejería de Educación, con la finalidad de que se incluyera en el servicio de comedor la oferta de menús diferenciados para aquellos menores que por razones médicas lo pudieran requerir.

El criterio manifestado entonces por la Administración educativa consistía en reconocer la posibilidad de ofrecer menús diferenciados, siempre que esta medida fuera aprobada por los Consejos Escolares de los centros. Sin embargo, el nuevo marco jurídico operado por la promulgación de la L.O. 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación, había modificado sustancialmente las competencias atribuidas a los órganos de participación de los centros escolares. En concreto y a juicio de esta Institución, su artículo 82 no habilitaba a los Consejos Escolares para aprobar las actividades escolares complementarias, de manera que la Consejería de Educación, a través de los Directores de los centros escolares, podría haber establecido la oferta de menús específicos. Sin embargo, la Administración educativa mantuvo su criterio de que los Consejos Escolares debían acordar la oferta de menús diferenciados, a pesar de que con ello no se garantizaba que dicha oferta estuviera presente en todos los centros.

Con relación al transporte escolar, la prestación de dicho servicio ha sido regulada mediante la Orden 3793/2005, de 21 de julio, por la que se establecen las condiciones personales que deben

satisfacer los menores para acceder al mismo, así como las diferentes actuaciones administrativas tendentes a garantizar el ejercicio de ese derecho. Complementariamente, por la Orden 5272/2005, de 7 de octubre, se convocaban las ayudas individualizadas de transporte escolar para aquellos alumnos que satisfaciendo los requisitos necesarios para disfrutar de este servicio, no pudieran hacer uso del mismo por diferentes limitaciones de naturaleza organizativa.

De las siete quejas presentadas con relación al transporte escolar, tres hacían referencia a la seguridad del servicio, en concreto, debido al establecimiento de paradas en lugares inadecuados, expediente nº 1.096/05, o a la carencia de cinturones de seguridad en los vehículos, expedientes números 155/05 y 293/05. Sobre esta última cuestión el RD 443/2001, de 27 de abril, sobre condiciones de seguridad en el transporte escolar y de menores, establece en su artículo 4.2 que en aquellos casos en que los asientos estén enfrentados a pasillos, los niños de entre cinco y once años deberán utilizar cinturones de seguridad de tres puntos y se deberá disponer además, de cojines elevadores de distintas alturas en función de su edad y estatura, que permitan ajustar el cinturón a sus medidas. Por tanto, las actuales disposiciones legales no obligan a que los vehículos destinados al transporte escolar de menores dispongan, con carácter general, de cinturones de seguridad. Con todo, es cierto también que se ha ido produciendo un cambio paulatino en estas materias que ha permitido ir mejorando sensiblemente las condiciones de seguridad para los menores, condiciones que deberán incrementarse en el futuro, con la adopción de nuevas medidas adaptadas a las crecientes exigencias en esta materia.

En las quejas planteadas en los expedientes números 736/05, 867/05 y 1.206/05, se manifestaba el desacuerdo de los promoventes con el itinerario establecido para las rutas que afectaban a sus hijos y que les dificultaba o impedía la utilización del servicio de transporte escolar. Por su singularidad, interesa destacar el contenido de la queja del expediente nº 1.413/05, en el que la madre de dos menores, con residencia en el municipio de Uceda (Guadalajara) pero escolarizadas en el CEIP *Cardenal Cisneros*, de Torrelaguna, exponía que se había denegado el transporte escolar a sus hijas a pesar de que el autobús que cubría la ruta disponía de plazas vacantes. El motivo parecía deberse al hecho de que la Administración educativa pretendía suprimir al curso siguiente la ruta escolar que atendía a los menores residentes en la provincia de Guadalajara, y para facilitar esa futura medida había optado por no admitir a nuevos alumnos, entre otros, a las hijas de la promovente.

Ciertamente, el artículo 2.2.b) de la precitada Orden 3793/2005, establece que la Administración educativa, cuando a su juicio resulte aconsejable, podrá autorizar el transporte escolar de aquellos alumnos que asistan a centros públicos aislados, situados en zonas de difícil acceso, o que carezcan de transporte público, circunstancias que concurrían en los alumnos del CEIP *Cardenal Cisneros* residentes en Uceda. La precitada norma otorga a la Administración educativa el suficiente grado de discrecionalidad para disponer la prestación del servicio de transporte escolar, sin embargo, no resultaba fácilmente justificable que se tratara de manera desigual a menores que se encontraban en situaciones similares, máxime cuando existían plazas vacantes en el autobús que cubría la ruta. Planteadas estas consideraciones a la Dirección de Área Territorial Madrid Norte, y aceptadas las mismas, finalmente las menores pudieron hacer uso del servicio de transporte escolar, bien entendido que para el siguiente curso los alumnos residentes en Uceda no dispondrían de dicho servicio.

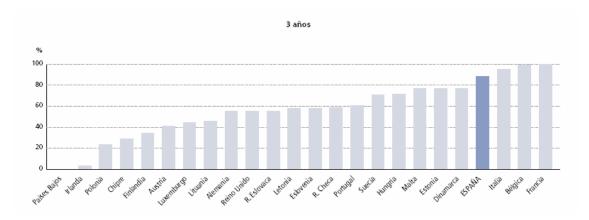
Para concluir el presente epígrafe, tan sólo mencionar que el apartado de quejas referidas a las actividades extraescolares y complementarias se compone de una miscelánea temática que abar-

ca desde la petición particular de que el centro se haga cargo de un menor hasta las diecisiete horas en que los padres pueden recogerlo, expediente nº 1.103/05, hasta otras de carácter más general en las que se plantean la escasez de plazas en los centros que realizan actividades en periodos vacacionales, expediente nº 256/05, o la falta de transparencia en su adjudicación, expediente nº 1.409/05.

## 2160. Educación no obligatoria (41)

Del total de los 41 expedientes que componen el presente apartado, 35 de ellos están referidos a la etapa de Educación Infantil, constituyendo una de las cuestiones de mayor relevancia cuantitativa dentro del área educativa. La gran mayoría de las quejas planteadas se relacionan con el primer ciclo de esa etapa, es decir, aquél en el que se escolarizan los menores de hasta tres años de edad. Posiblemente, esta relevancia en cuanto al número de quejas sea coincidente con la preocupación del conjunto de la sociedad por la atención que se viene prestando a este sector de la población. Por una parte, debido a su mayor vulnerabilidad e indefensión ante cualquier circunstancia adversa y por otra, por la necesidad de escolarizar a los menores de estas edades derivada de las obligaciones laborales de los padres. En este sentido, nuestro país registra una elevada tasa de escolarización en la primera infancia, tal como se pone de relieve en la tabla adjunta, referida a menores de tres años de edad.

# TASA DE ESCOLARIZACIÓN A LOS 3 AÑOS EN PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA. CURSO 2000-01

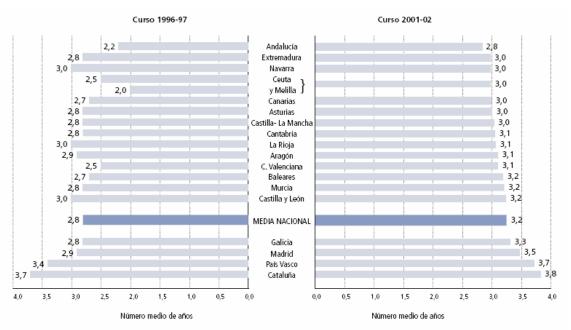


Fuente: INECSE Sistema estatal de indicadores de la educación 2004.

Abundando sobre esta cuestión y conforme a los datos del Instituto de Estadística de la Comunidad de Madrid y del INE, en el año 2005 estaban escolarizados en el primer ciclo de Educación Infantil 51.545 menores de entre cero y tres años, para un total de población de esas edades de 182.924 menores, lo que suponía una tasa de escolarización del 28'2 %. El hecho de que prácticamente un tercio de los niños y niñas de la Comunidad de Madrid menores de tres años estén escolarizados, pone de manifiesto la profunda transformación que está afectando a nuestra sociedad en lo que se refiere a la conceptualización de la infancia y de sus necesidades. Transformación que, obviamente, afecta también al conjunto del país, tal y como reflejan los datos que se expo-

nen en la tabla adjunta, en los que se pone de manifiesto la evolución positiva del tiempo medio en que permanecen escolarizados los menores de cuatro años.





Fuente: INECSE Sistema estatal de indicadores de la educación 2004.

No obstante, tan llamativo como el significativo número de menores escolarizados, es la existencia del no menos relevante número de menores que se encuentran sin escolarizar. Habida cuenta de las tasas de ocupación de los padres, ya señaladas en otro apartado, cabe interrogarse por la situación en la que se encuentran muchos de estos menores de tres años, que siendo hijos de padres trabajadores no están sin embargo escolarizados. Las opciones más habituales y conocidas para su cuidado pasan por la atención prestada por abuelos y otros allegados o, cuando resulta posible, por el servicio doméstico. Lo cierto es que persiste un importante desequilibrio anual entre la demanda y la oferta de plazas en Educación Infantil, especialmente las de titularidad pública, de manera tal que para el curso 2005-2006 y de acuerdo con los datos aportados por la propia Consejería de Educación, alrededor de 18.000 solicitudes para Escuelas Infantiles y Casas de Niños habrían quedado sin poder ser atendidas. Ciertamente, parte de esta demanda que termina siendo absorbida por la oferta privada, recibe ayudas económicas individuales por parte de la Administración educativa. En el curso 2005-2006 se destinó un importe de 21.600.000 euros para este fin, tal y como preveía la Orden 3685/2005, de 15 de julio, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de ayudas individuales para la escolarización en centros privados en el primer ciclo de Educación Infantil.

Como se ha mencionado anteriormente, los motivos de preocupación de los ciudadanos con relación a la escolarización de los menores de tres años, se concretan particularmente en dos ámbitos. Por una parte, aquellas quejas relacionadas con la escasez de plazas escolares y con los pro-

cesos establecidos para acceder a las mismas y por otra, con el trato que los menores reciben en los centros de Educación Infantil.

Con relación a la primera de las cuestiones se han tramitado los expedientes números 166/05, 283/05, 349/05, 398/05, 585/05, 647/05, 648/05, 666/05, 733/05, 899/05, 956/05, 960/05, 1.140/05, 1.275/05, 1.388/05 y 1.461/05. La problemática más común manifestada en todos ellos se centraba en las dificultades que suponía para la vida familiar la carencia de plazas escolares para los hijos menores de tres años, ya que los padres no podían hacerse cargo de ellos debido a sus obligaciones laborales. El fondo de la cuestión giraba, nuevamente, en torno a la incompatibilidad entre la vida laboral y familiar. Y las soluciones existentes se orientan a la oferta de recursos que permiten a los padres mantener su actividad laboral mientras que sus hijos son atendidos adecuadamente. Sin embargo, merecería la pena realizar una mínima reflexión para esclarecer si el tipo de recursos habituales resultan los más idóneos para el desarrollo personal de los menores.

Un ejemplo que pone de manifiesto lo señalado anteriormente lo constituye el permiso por maternidad. La duración de dicho permiso ha venido experimentando un incremento progresivo a lo largo del tiempo e incluso actualmente se considera conveniente su ampliación a los padres. Ciertamente, las transformaciones sociales operadas en la concepción de la paternidad y de la maternidad, han desempeñado un importante papel a la hora de mejorar las condiciones de dicho permiso pero, posiblemente, las razones que lo han facilitado están más vinculadas con la disponibilidad de los recursos económicos necesarios para soportarlo que con el reconocimiento ex novo de unas necesidades de la infancia, por otra parte sobradamente conocidas.

En este mismo sentido, la atención que prestan los centros educativos de primera infancia, sin ánimo de poner en cuestión la excelente labor de sus profesionales y la importante labor social que desempeñan, parece más orientada a la compensación de las necesidades del sistema productivo que a las de los propios menores. La escolarización a edades muy tempranas o la permanencia en el centro durante jornadas tan prolongadas como las de sus padres, deberían ser sometidas a la necesaria revisión considerando la perspectiva de las necesidades evolutivas de los menores.

La compatibilidad entre la vida laboral y familiar tiene que significar que ambas esferas de la vida ceden parte de sus intereses. Por ello, no se trata de que los padres renuncien a los tiempos necesarios para la convivencia familiar a cambio de disponer de servicios que atiendan a sus hijos. Ni tampoco se pretende que la productividad de las empresas se vea afectada negativamente por el hecho de implantar medidas de conciliación con la vida familiar. Habrá que hacer un esfuerzo colectivo para alcanzar puntos de acuerdo en que los distintos intereses en juego puedan ser compatibles y, en todo caso, si alguno de ellos debe prevalecer habría de ser, por imperativo legal entre otros motivos, el interés de los menores.

Por otra parte, la actual oferta de servicios de atención a la infancia muestra una excesiva rigidez con relación a la diversidad de situaciones laborales en las que se pueden encontrar actualmente los padres. Considerando el escenario laboral actual en el que paralelamente a las situaciones estables coexisten otras marcadas por la temporalidad, la movilidad o la ocupación a tiempo parcial, la oferta de servicios de atención a la primera infancia debería contemplar esta realidad y adaptar sus características y formatos organizativos a las circunstancias actuales de muchos padres y madres. En definitiva, considerando el modelo de Escuela Infantil como el más adecuado para las circunstancias actuales, es preciso también ir avanzando en cuantas actuaciones permitan diver-

sificar la oferta existente de manera que las familias puedan optar entre diversos recursos en función de su situación concreta.

Actualmente, sin embargo, las opciones para el cuidado de la primera infancia se encuentran muy limitadas. Aparte de la atención en el propio seno familiar, los recursos externos se circunscriben a las guarderías y escuelas infantiles. La prestación del servicio educativo en centros de titularidad privada, especialmente en el primer ciclo de Educación Infantil, viene presentando una serie de limitaciones y deficiencias derivadas en buena medida del marco legal transitorio que le es de aplicación, como las puestas de manifiesto en los expedientes números 48/05, 82/05, 282/05, 383/05, 447/05, 670/05, 940/05, 960/05, 1.057/05 y 1.401/05. En general, las quejas citadas hacían referencia a la necesidad de mejorar el trato que reciben los menores en algunos de estos centros, que podría estar supeditado a las condiciones materiales en las que se viene prestando el servicio. Estas situaciones afectan de modo especial a los centros privados que atienden a menores de tres años, debido en parte a los requisitos que les son exigibles para obtener las diferentes autorizaciones administrativas con las que pueden operar.

En la actualidad existen centros de atención infantil que cuentan únicamente con la licencia municipal de apertura y que disponen hasta el 1 de septiembre de 2006 para cumplir los requisitos mínimos exigibles a los centros educativos y, paralelamente, aquellos otros centros que además cuentan con la autorización administrativa de la Consejería de Educación. Así pues, descontando los centros que ejercen su actividad sin autorización alguna y que por tanto se encuentran en una situación de patente ilegalidad, la realidad es que las familias encuentran actualmente una doble oferta de centros que si bien en apariencia pudieran parecer equivalentes, lo cierto es que la atención que prestan es sustancialmente diferente en cada uno de ellos.

La Disposición transitoria única del R.D. 828/2003, de 27 de junio, por el que se establecen los aspectos educativos básicos de la Educación Preescolar, prevé que los centros que atienden a niños menores de tres años, y que no estén autorizados como centros de Educación Infantil, deberán adaptarse a los requisitos mínimos previstos en ese Real Decreto para los centros de Educación Preescolar, dentro del plazo fijado para la implantación de esta etapa educativa en el R.D. 827/2003, de 27 de junio, por el que se aprueba el calendario de aplicación de la nueva ordenación del sistema educativo, previsto por la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación.

No obstante, si bien en el artículo 2.2. del precitado R.D. 827/2003, se establecía que las Administraciones competentes comenzarían la implantación de la Educación Preescolar en el año académico 2004-2005, esta fecha se ha diferido al curso 2006-2007, en virtud de lo prevenido en R.D. 1318/2004, de 28 de mayo, que modifica el anterior.

El marco normativo descrito es el que explicaría en parte la situación referida anteriormente, dominada por una oferta de centros que disponen únicamente de licencia municipal de apertura mientras que otros, autorizados por la Administración educativa, deben satisfacer los requisitos mínimos exigibles para este tipo de centros. No obstante, es cierto también que en el ámbito de los centros que disponen únicamente de autorización municipal, pueden observarse diferencias significativas debido a los distintos requisitos establecidos por las Ordenanzas municipales que les resulten de aplicación en cada caso, al no existir criterios homogéneos sobre las condiciones exigibles para otorgar las referidas licencias municipales.

Precisamente sobre la comentada variabilidad existente en la normativa municipal de aplicación, en el expediente nº 490/05 se tramitó la queja de la madre de un menor, de tres años de

edad y alumno de la Escuela de Educación Infantil *Manzanares el Real nº 1*, en la que exponía que, debido a unas cantidades pendientes de pago, no reconocidas por su parte, se había impedido el acceso del menor a la escuela mediante la actuación de la policía local y finalmente, resuelto su baja en la misma.

Debido a la situación creada, esta Institución consideró oportuno realizar gestiones ante el propio Ayuntamiento y ante la familia del menor, con el fin de resolver un conflicto que estaba provocando unos efectos perturbadores en el menor. Como consecuencia de la mencionada intervención, así como de la buena disposición de ambas partes, resultó la aceptación por la familia y por el propio Ayuntamiento, de la propuesta de dar por válida la estimación de la deuda pendiente de pago que se calculara por esta Institución y de suspender la baja del menor en la escuela en tanto se resolviera la primera cuestión, previo ingreso de la cantidad que la familia estimaba como deuda real pendiente de pago.

Vista la certificación solicitada a la Dirección de la Escuela Infantil, en la que constaban los días de asistencia del menor, así como la utilización del servicio de comedor y del horario ampliado, y considerando las cuantías que eran de aplicación a los servicios referidos, tal y como establecía la «Ordenanza Reguladora del precio público por prestación del servicio de Casa de Niños y/o Escuela de Educación Infantil» aprobada en sesión extraordinaria del Pleno del Ayuntamiento, se procedió a cotejar los importes resultantes con los recibos aportados por la promovente, en los que constaban las cuotas ingresadas en concepto de los servicios prestados por la Escuela de Educación Infantil.

En base a lo anterior, esta Institución consideró adecuada la estimación de la cantidad pendiente de pago que le fue notificada a la promovente por el Concejal de Educación, resultando una deuda pendiente de ingreso que la recurrente aceptó abonar.

No obstante lo anterior, el objeto de interés real de esta Institución con relación a la cuestión planteada no lo constituían, obviamente, los elementos formales sobre el montante de una determinada deuda, sino sus efectos sobre la escolarización del menor y los medios empleados para llevar a cabo la resolución municipal.

Ciertamente, tanto en el artículo 14.6 de la Orden 1166/2004, de 23 de marzo, sobre admisión de niños en las Casas de Niños, como en el 15.8 de la Orden 1167/2004, de 23 de marzo, sobre admisión de niños en los centros sostenidos con fondos públicos que imparten Educación Preescolar y Educación Infantil, se contempla la posibilidad de proceder a dar de baja a los menores en aquellas situaciones en las que se produzca un impago de los recibos por los servicios prestados. La propia Ordenanza municipal citada anteriormente, contemplaba esta misma posibilidad en su artículo 5.h). No obstante, el conjunto de la normativa referida establece también algunas restricciones para la adopción del acuerdo de baja, tales como la existencia de reiteración en los impagos, el informe preceptivo del Consejo Escolar, la ponderación de los aspectos relacionados con las circunstancias personales del menor y la propia discrecionalidad de la Administración titular del centro en cuanto a la adopción de la medida.

De la documentación obrante en el expediente se constataba que la promovente había venido satisfaciendo las cuotas correspondientes al curso 2004-2005, por lo que las cantidades pendientes de pago estaban referidas a conceptos correspondientes al curso anterior, motivo por lo que no se podía deducir la existencia de reiteración en los impagos. Además, no constaba informe del Consejo Escolar sobre la cuestión planteada. Por otra parte, el artículo 5.j) de la «Ordenanza Reguladora del precio público por prestación del servicio de Casa de Niños y/o Escuela de Educación Infantil» prevenía que las deudas podrían exigirse por el procedimiento de apremio, por lo que se podía evitar la resolución de baja del menor en el centro al reclamarse la deuda por esa vía.

Finalmente, era preciso también poner en cuestión la utilización de la Policía Local, por lo que supone de intimidatorio, como medio para ejecutar la resolución de baja del menor, impidiendo su acceso al centro educativo.

Como resultado de la anteriores consideraciones, se formularon a la Concejala-Presidenta del Ayuntamiento de Manzanares el Real un conjunto de *Recomendaciones* sobre las actuaciones que, a criterio de esta Institución, se deberían realizar en aquellos supuestos de impago de los precios públicos establecidos para la Escuela de Educación Infantil, cuyo contenido literal se refleja en el correspondiente apartado de este Informe Anual, entre las que cabe destacar que en los supuestos de impago y como medida previa, se exija la deuda mediante el procedimiento de apremio.

Tal y como se ha pretendido exponer con todo lo anterior, esta Institución considera que se deben realizar las actuaciones necesarias para garantizar que los centros que no disponen todavía de la autorización como centros educativos, se puedan preparar para satisfacer los requisitos mínimos que les van a ser exigibles en un futuro próximo, evitando así el verse abocados al cese de su actividad. Entretanto, las familias deben contar con la información necesaria sobre la oferta de este tipo de centros, con el fin de que las expectativas en cuanto al servicio que vayan a recibir, se fundamenten sobre condiciones reales y suficientemente conocidas, además de tener la seguridad de que las distintas Administraciones públicas están en situación de garantizar una atención adecuada de los menores, independientemente de la circunstancia administrativa del centro al que asisten sus hijos.

Por todo ello, se formularon diversas *Recomendaciones* al consejero de Educación, expuestas con amplitud en el correspondiente apartado de este Informe Anual, con el fin de que los centros no autorizados de Educación Infantil puedan estarlo en los plazos legales inicialmente previstos, y en tanto, queden garantizadas las condiciones higiénico sanitarias, de seguridad y pedagógicas, de las que deben estar puntualmente informadas las familias.

### 2200. Protección sociocultural (174)

Desde un punto de vista sociológico, el ocio se concibe como el conjunto de actividades a que puede dedicarse un individuo voluntariamente para descansar, divertirse, desarrollar su personalidad o dar su participación social voluntaria después de quedar libre de sus ocupaciones.

Si observamos su evolución durante el último siglo, se puede apreciar un incremento gradual de la cantidad de tiempo libre disponible, lo que ha provocado que en los últimos años el fenómeno ocio crezca sin parar.

En la actualidad, el sector del ocio y del tiempo libre viene desarrollando, tanto en la Comunidad de Madrid como en el resto del Estado y países de nuestro entorno, un fuerte y extraordinario aumento al objeto de satisfacer un incremento en la demanda de la población en general de actividades deportivas, culturales, artísticas y lúdicas que permitan un cada vez más amplio abanico de posibilidades de utilización del tiempo libre, asociado a una mejora en la calidad de vida.

Centrando nuestra atención en el ámbito cultural, los últimos datos disponibles extraídos del «Anuario de Estadísticas Culturales 2005», realizado por la División de Estadística de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Cultura, detallan un incremento en el gasto total de consumo cultural de los hogares español de un 35,75% en el año 2004 respecto al año 2000, aumentando a su vez el gasto medio por persona, que pasa de 172,7 Euros en el año 2000 a 223,8 Euros en el año 2004.

Otra fuente fundamental para conocer en términos cuantitativos y estructurales los distintos sectores del panorama cultural, es el Anuario de la Sociedad General de Autores –SGAE 2005 de las Artes Escénicas, Musicales y Audiovisuales–, que ofrece información rigurosa y detallada sobre el mercado cultural español, y cuyos datos referidos al año 2004, permiten realizar comparaciones y evoluciones con el ejercicio anterior.

De su lectura se pueden destacar las siguientes tendencias generales que, aun no siendo específicas de menores, dibujan un preciso perfil de preferencias de la sociedad española y, por tanto, de clara influencia para nuestros niños y jóvenes.

Con relación a las artes escénicas y su evolución, se observa una ralentización en su tendencia ascendente de los últimos años, si bien se mantiene un dinamismo en la programación así como en las funciones programadas, que se han incrementado en un 1% en el año 2004, respecto al año anterior.

Otro aspecto destacado por la Sociedad General de Autores es el referido a la industria cinematográfica, que durante el año 2004 ha tenido un incremento tanto en el número de espectadores como en la recaudación. En términos generales, se ha incrementado en un 3,8% el número de espectadores respecto al año anterior, situando la asistencia media al cine por habitante en España en 3,3 veces al año, frente a las 3,18 veces de 2003.

En cuanto al ocio de nuestros niños y jóvenes, se vienen observando importantes cambios en los últimos tiempos. Por ejemplo, la casa, cada vez más, va adquiriendo una nueva función o papel con relación a actividades asociadas con el tiempo libre. Va cediendo el protagonismo que tenía como espacio de encuentro, y va ganando relevancia como lugar donde se adquiere, se procesa y consume información; tanto recurriendo a medios audiovisuales como a los equipamientos informáticos.

En este sentido, es destacable que los tres títulos de vídeo con mayor número de copias comercializadas en el año 2005, según datos del Instituto de la Cinematografía y de las Artes Audiovisuales del Ministerio de Cultura, estaban dirigidos a un público eminentemente infantil: *Los Increíbles, Bambi y La Cenicienta*.

Después de esta aproximación al panorama cultural actual, y centrándonos en el ocio de nuestros niños y jóvenes, es importante destacar que todas las actividades socioculturales que realizan deben facilitar la relación y la comunicación y servir de instrumento para divertirse, informarse o formarse fuera del ámbito de las obligaciones cotidianas. También deben contribuir a despertar aficiones, desarrollar la conciencia crítica, fomentar la creatividad, la actividad y la responsabilidad del individuo.

Desde un punto de vista normativo, la Ley de Garantías de los Derechos de la Infancia y la Adolescencia en la Comunidad de Madrid dedica el Capítulo I del Título III a la protección sociocultural de los menores, encomendando a las Administraciones Públicas de la Comunidad de Madrid, el deber de velar por la idoneidad de las condiciones socioculturales de los menores, según su

momento evolutivo, a fin de que alcancen el desarrollo de su personalidad, así como una plena integración educativa, cultural y social

Dicha Ley asume, en su propio articulado, el compromiso de elaborar un Reglamento de Protección Sociocultural del Menor, en el que se regulen las condiciones concretas de aplicación de las normas establecidas en ese Capítulo, extremo que este Comisionado Parlamentario viene reclamando desde prácticamente su creación como instrumento que dote de contenido real y efectivo a este derecho.

A continuación se recogen y analizan las diversas tipologías de quejas que se han tramitado en este ejercicio, referidas a supuestos de vulneración o amenaza del derecho a la protección socio-cultural del que nuestros conciudadanos menores de edad son acreedores, destacando principalmente las actuaciones realizadas desde esta Institución sobre las relaciones de nuestros menores con los medios audiovisuales y, en concreto, con la televisión y los videojuegos.

# 2210. Actividades o espectáculos (17)

Para los menores, el ocio, el tiempo libre y su disfrute, como elementos imprescindibles para una adecuada formación y desarrollo de su personalidad, es un derecho reconocido en la Ley 6/1995, de 28 de marzo, de Garantías de los Derechos de la Infancia y la Adolescencia en la Comunidad de Madrid, que en su artículo 18.1 establece que todos los menores tienen derecho al juego y al ocio como elementos esenciales de su desarrollo.

En este contexto, la protección de la infancia y de la adolescencia exige el establecimiento de una serie de garantías que eviten que las actividades lúdicas y de esparcimiento se desvirtúen hasta convertirse en un obstáculo para ese desarrollo, e incluso en un peligro para su salud y seguridad.

La relación de los menores con los establecimientos y espectáculo públicos se aborda igualmente en la mencionada Ley 6/1995, prohibiendo en su artículo 31, con objeto de garantizar una más correcta protección de los mismos, la entrada de menores en establecimientos donde se desarrollen actividades o espectáculos violentos, pornográficos o con otros contenidos que atenten al correcto desarrollo de su personalidad. Del mismo modo se prohibe la entrada en bingos, casinos, locales de juego de suerte, envite o azar, la utilización de máquinas de juego con premios en metálico y la entrada de menores en combates de boxeo.

A su vez, la Ley 17/1997, de 4 de julio, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, en su artículo 25, según nueva redacción dada por la Disposición Final 2ª. Uno de la Ley 5/2002, 27 junio, sobre Drogodependencias y otros Trastornos Adictivos, prohibe la entrada y permanencia de menores de dieciséis años en bares especiales, así como en las salas de fiestas, de baile, discotecas y establecimientos similares con carácter general; y a los menores de dieciocho años, siempre que en ellas se venda o facilite el consumo de bebidas alcohólicas.

Asimismo establece, en el apartado 3 del mencionado artículo 25, y según la redacción dada por la Disposición Final 2ª. Uno de la Ley 5/2002, 27 junio, sobre Drogodependencias y otros Trastornos Adictivos, que a los menores de dieciocho años que accedan a los establecimientos, espectáculos y actividades regulados en esta Ley no se les podrá vender, servir, regalar, ni permitir el consumo de bebidas alcohólicas. Igualmente queda prohibida la venta de tabaco a menores de dieciocho años.

Una vez revisada la normativa general aplicable en este apartado cabe destacar, a título de ejemplo, las preocupaciones trasladadas a esta Institución por diversos padres y madres de familia en relación con las actividades lúdicas de sus hijos que acuden los fines de semana a sesiones de baile para jóvenes, y en concreto, a la sala «Elite Light» de Madrid. (1129/05)

Estas preocupaciones se centraban fundamentalmente en la posibilidad de que existiera en ese establecimiento tráfico o consumo de drogas, en especial pastillas, así como la eventualidad de que en dicha sala se permitiera el acceso de menores de 14 años.

Sobre esta actividad en particular, el artículo 31.2 de la Ley 5/2002, 27 junio, sobre Drogodependencias y otros Trastornos Adictivos, establece que, excepcionalmente, las salas de fiesta, de baile, discotecas y establecimientos similares podrán disponer de sesiones especiales para mayores de catorce años, con horarios y señalización diferenciada, sin que pueda tener continuidad ininterrumpida con aquellas sesiones en las que se produzca la venta de bebidas alcohólicas, retirándose de los locales, durante estas sesiones especiales, la exhibición y publicidad de este tipo de bebidas.

Con el fin de verificar y poder profundizar en las intranquilidades planteadas por estos padres, este Comisionado Parlamentario solicitó informe al Cuerpo de Policía Municipal de Madrid, interesado conocer si se habían realizado actuaciones policiales en esa sala, así como el seguimiento que se desarrolla en prevención y protección de los menores que a ella acuden.

En contestación, el Inspector Jefe del Cuerpo de Policía Municipal de Madrid comunica a esta Institución que por parte de la Coordinación de Agentes Tutores se había organizado un servicio de vigilancia durante varios sábados por la tarde y se había podido comprobar que en el interior del local se respetan escrupulosamente las normas que regulan este tipo de actividad, no se expende alcohol ni tabaco, existiendo a su vez una vigilancia interior para evitar que se consuma cualquier tipo de sustancia prohibida, no pareciendo que haya permisividad por parte de sus gestores en este sentido.

No obstante, nos trasmite que se ha podido comprobar que algunos jóvenes realizan «Botellón» antes o después de entrar al mencionado local. En este sentido, esta práctica es vigilada regularmente por parte de Agentes de esa Policía en todo el Municipio. En el Distrito de Chamartín, donde esta ubicada esta sala, se han impuesto tres denuncias a dos establecimientos por venta de alcohol a menores durante los últimos meses, adoptándose las medidas procedentes.

### 2220. Publicaciones (18)

El mundo de las publicaciones, como poderosos vehículos de transmisión de información, comunicación, ocio y entretenimiento, ocupan un papel fundamental en la sociedad actual, abarcando un amplísimo abanico de contenidos y destinatarios, entre los que se encuentra el público infantil y juvenil como colectivo creciente.

En el año 2005 y según datos de la Oficina de Justificación de la Difusión (OJD), de los 864 títulos de medios impresos controlados por esa Oficina, la difusión en ejemplares superó los 2.561 millones, incrementándose en términos absolutos en casi 219 millones respecto al año anterior.

Este tipo de material impreso, especialmente el dirigido a menores de edad, se ha convertido en una preocupación constante en el tiempo de este Defensor del Menor, pues como importante agente socializador, merece un profundo y constante análisis de forma que sus contenidos y presentación garanticen el correcto e integral desarrollo de sus destinatarios.

Pero además de las publicaciones periódicas, esta Institución ha recibido quejas durante este ejercicio sobre otro tipo de posibles lecturas que pueden realizar los menores. De manera ilustrativa, cabe citar la tramitación de tres expedientes de queja sobre un texto que se exponía en los vagones del Metro de Madrid y que en un principio parecía pertenecer a la campaña de fomento de la lectura, llevada a acabo en ese medio de transporte. (197/05, 200/05 y 210/05).

Según manifestaban los promoventes de las quejas en sus escritos, el texto citado se titulaba «Peque» e imitaba la caligrafía de un menor, aunque escrito con la redacción propia de un adulto, pero no era atribuible a ningún autor literario, ni se mencionaba el libro del que pudiera haberse extraído. Dicho texto relataba como un niño pedía a los Reyes Magos, como deseo, que todos los demás niños tuvieran un padre y una madre, pues eran sus padres las personas por él más queridas. La narración proseguía con la advertencia paterna de que cuando fuera al colegio conocería a niños que sólo tendrían padre, madre, o dos padres o dos madres, a lo que el menor respondía diciendo que eso le daba mucha pena y afirmando que todos los niños deberían tener un padre y una madre.

Básicamente, el motivo de las quejas es el mismo en todas ellas, y es la expresión del agravio comparativo que pueden suponer las afirmaciones del texto para aquellos menores que no hayan tenido padre y madre, o pertenezcan a familias monoparentales u homoparentales, formadas sólo por un padre o una madre, o dos progenitores del mismo sexo. De este modo, consideraban los comparecientes que si los niños creen, con base en la lectura del texto mencionado, que su situación familiar es inadecuada, podría repercutir desfavorablemente en su autoestima.

En base a lo manifestado, y aunque esta Institución alaba la iniciativa conjunta de varias entidades públicas y privadas, en la que participa el Metro de Madrid, que ha permitido que en los vagones de los trenes se expongan retazos de obras literarias con el fin de fomentar la lectura, percibe, como realidad social, el incremento del número de familias que no son encuadrables dentro del modelo tradicional, constituido por dos progenitores de distinto sexo y los hijos, y que, indubitadamente, habrá de tomarse en consideración en los mensajes que hayan de leer los menores que sean partícipes de esos nuevos modelos familiares, que no se corresponden con el tradicional.

Trasladadas estas reflexiones al Metro de Madrid, se recibe cumplida contestación de su Dirección donde se pone de manifiesto que el cartel ubicado en los vagones de los trenes que motivó la queja no es auténtico, porque no pertenece a la campaña anual de «Libros a la calle» organizada por el Gremio de Libreros y la Asociación de Editores de Madrid, en colaboración con una serie de instancias públicas— Ministerio de Cultura, Comunidad de Madrid y Ayuntamiento de Madrid—, sino que se trata de un cartel colocado sin autorización por personas u organizaciones que el Metro de Madrid desconoce, y que se habría elaborado procurando mantener el mismo formato estético que tienen los carteles autorizados, con el fin de que pasara desapercibido entre éstos y así crear entre los usuarios del Metro la confusión que ha provocado.

Asimismo, en dicho cartel no aparecen como en los demás, según se aduce mediante la documentación enviada a este Comisionado, el autor del texto ni el título de la obra, la dirección de correo electrónico www.librosalacalle.com situada en la parte inferior y central de los carteles, o los logotipos e inscripciones «Plan de Fomento de la Lectura» y «Libros a la calle» a izquierda y derecha de los mismos, sino que, bajo unos símbolos y textos que se asemejan a los que se recogen en los carteles autorizados, muestran las expresiones «Plan de Fomento de la Vida» y «Textos con vida» y unos anagramas que nada tienen que ver con las originales.

Por último, Metro de Madrid comunica a este Comisionado Parlamentario las instrucciones dadas a sus agentes para que intensifiquen los esfuerzos que vienen realizando, en orden a evitar la utilización de sus instalaciones para la difusión de carteles no autorizados o cualquier otro tipo de conducta similar.

### 2230. Medios audiovisuales (89)

Como se indicó ya en la introducción de este Capítulo, los medios audiovisuales, y más concretamente la televisión y los videojuegos, han ocupado gran parte de tiempo y esfuerzo de esta Institución durante este ejercicio. Seguidamente y de manera más detallada, se analizarán las actuaciones más destacables realizadas sobre estas dimensiones que ocupan un importante tiempo de ocio de nuestros niños y adolescentes.

## 2231. Cadenas de Televisión y Radio (68)

Para un mayor detalle que permita profundizar en las relaciones que existen actualmente entre los menores y un medio de comunicación tan sugerente para ellos como es la televisión, así como en las actuaciones y recomendaciones que esta Institución plantea sobre esta temática, el presente epígrafe se presenta subdividido en grandes apartados para facilitar el acercamiento a este medio audiovisual desde una óptica de protección de sus más pequeños televidentes.

# Aproximación a una radiografía actual:

Qué es la televisión para los niños:

La televisión para los niños es un agente fundamental en su socialización y, como tal, un claro transmisor de valores, hábitos y pautas de comportamiento aun mismo nivel, incluso en algún caso superior, a la familia, la escuela y el grupo de pares.

Este importante medio de socialización esta presente en casi la totalidad de los hogares españoles. Según el Anuario de la Sociedad General de Autores –SGAE 2005 de las Artes Escénicas, Musicales y Audiovisuales–, en el año 2004 el 99,7% de los hogares españoles disponía de televisor. De estos hogares, el 34,7% tenía un receptor, el 42,5% dos, y el 22,4% tenía tres o más aparatos.

#### Cuánto ven la Televisión:

El tiempo dedicado a ver televisión podría definirse como extenso, continuo e intenso (muchas horas al cabo de cada jornada, a lo largo de casi todos los días del año y con fidelidad específica hacia algún tipo de programa).

A nivel general y utilizando como fuente el citado Anuario, apoyado a su vez en datos de *Sofres*, el consumo medio de televisión en España el año 2004 se situaba en 218 minutos diarios por persona, cinco minutos más respecto al año 2003. En el caso de la Comunidad de Madrid, los minutos diarios por persona se situaban en 217 en el año 2004.

En cuanto a los niños entre cuatro y doce años, y continuando con los datos ofrecidos por la Sociedad General de Autores, el consumo televisivo se situó en 151 minutos diarios en el año 2004, dos horas y media diarias y cinco minutos más si lo comparamos con el año anterior.

Pero datos más recientes evidencian un cierto descenso del interés de los niños por la televisión. Según datos elaborados por Corporación Multimedia, a partir de los ofrecidos por TNS Audiencia de Medios, el consumo televisivo en el grupo de niños entre cuatro y doce años ha descendido 9 minutos en el año 2005 respecto al año 2004, situándose en 142 minutos de media diarios.

Posiblemente este leve descenso se deba a que cuando los niños no están delante del televisor, están delante de otras pantallas: vídeo, ordenador o videoconsola. Según el Estudio de Audiencia Infantil/Juvenil de Medios en España 2004, realizado por la Asociación para la Investigación de Medios de Comunicación –AIMC–, el 73,7% de los niños entre 8 y 13 años poseen una vídeo-consola y le dedican 172 minutos de promedio semanal a jugar con ella.

#### Cómo ven los niños la Televisión:

En los menores de edad, este consumo se realiza frecuentemente de manera solitaria en sus propias habitaciones. El 31,3% de los niños entre 4 y 12 años tienen televisión en su cuarto, porcentaje que podría alcanzar hasta el 50% en los hogares con niños en período de ESO (de 12 a 16 años).

En este sentido, es importante destacar que la estructura familiar y la organización del trabajo provoca que, con relativa frecuencia, la televisión cumpla la misión de ser una especie de «niñera electrónica» para muchos niños, especialmente en períodos de vacaciones escolares como verano o Navidad.

### Qué es lo que ven los niños por Televisión:

Con relación a los contenidos televisivos, los niños consumen, en gran medida, programas de adultos, destacando como preferencia las series de ficción emitidas en Prime Time (de 22:00 a 24:00 horas).

Según el mencionado Estudio de Audiencia Infantil/Juvenil de Medios en España, el bloque horario más visto por los niños de 8 a 13 años es el de noche, y la media hora más vista por este colectivo en el año 2004, es la que va desde las 22:00 a las 22:30 horas, con un 50% de audiencia.

Por otro lado, los programas infantiles cubren, según datos de Corporación Multimedia para el año 2005, el 10,8% del tiempo de televisión, aunque lo hacen en las franjas de menor consumo televisivo. Los contenedores con contenidos para niños siguen ocupando la mayor parte del tiempo de emisión de las cadenas a primera hora de la mañana.

Cuál es la percepción adulta de este tipo de ocio:

Según los resultados obtenidos en la Encuesta «Actitudes y Opiniones sobre la Infancia y la Adolescencia», realizada por el Centro de Investigaciones Sociológicas y el Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid el pasado mes de octubre de 2005, los ciudadanos españoles perciben que los adolescentes emplean fundamentalmente su tiempo libre en usar el ordenar o Internet (40,6%), en ver la tele (37,9%), en jugar a videojuegos (35,9%) y en estar con amigos (27,2%). (45%, 41,3%, 34,2% y 23,3% respectivamente en el caso de la Comunidad de Madrid).

Asimismo y en un 92,2%, los ciudadanos opinan que las televisiones no adaptan sus contenidos al horario infantil, percibiendo como necesario, en un 82,6%, que las Cadenas deberían aumentar la programación dirigida a niños y adolescentes. (97% y 89,5% respectivamente en el caso de la Comunidad de Madrid).

No obstante, esta percepción contrasta con la opinión mayoritaria de la población, que en un 89% opina que son los padres los que tienen la obligación de controlar los que ven sus hijos en televisión, los videojuegos o lo que leen. (Idéntico porcentaje en el caso de la Comunidad de Madrid).

## Algunas reflexiones y propuestas en torno a estos datos:

Como se ha podido apreciar en la radiografía descrita, la televisión forma parte de la vida de los niños como un elemento central de ocupación de su ocio, convirtiéndose en un agente fundamental de su socialización en cuanto claro transmisor de valores, hábitos y pautas de comportamiento.

La seducción de este medio, uno de los mayores avances tecnológicos de la sociedad contemporánea, va sustituyendo poco a poco a los grandes mediadores culturales: familia, escuela y grupo de iguales.

A su vez, resta tiempos a nuestros menores para otras actividades y juegos, fundamentales para el desarrollo de sus personalidades en proceso de construcción. Se va arrinconando, en cierta medida, el juguete, el libro, la palabra, la imaginación... creando un universo transparente de cuatro paredes por el que parece se pueda ver todo («sólo parece existir aquello que aparece en los medios de comunicación»).

De esta manera, muchos de nuestros niños y adolescentes desayunan, comen y cenan delante del televisor. Duermen con él en sus cuartos y hasta sueñan con sus personajes preferidos. Así, la televisión va moldeando sus gustos y configurando sus opiniones, los encierra en el hogar y los ofrece un mundo imaginario y virtual cada vez más alejado del entorno cotidiano.

No obstante lo anterior, esta Institución mantiene la firme idea de que es posible una televisión divertida, entretenida, educativa, rentable y compatible con valores humanos y solidarios compatidos por todos como elemento integrador.

En este sentido, se deben potenciar los programas o narraciones que manifiesten la necesidad de la solidaridad, que muestren que la resolución de los conflictos debe ser dialogante, que no denoten posiciones intolerantes, que favorezcan el derecho a la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, que eviten la violencia de todo tipo y los estereotipos, que promuevan situaciones donde se ponga de manifiesto el respeto a los derechos de las personas y a las libertades públicas.

Sería conveniente, por otro lado, que las televisiones realizaran y programaran telediarios infantiles y juveniles o programas informativos dirigidos a este colectivo, con un lenguaje comprensible y participativo, que transformara el «ver, oír y callar», por el «ver, oír, pensar y actuar».

Asimismo, se debería apostar por dibujos animados y series de animación de calidad, cuidadas en contenidos, creativas y cercanas culturalmente a nuestro entorno. Según datos de la Asociación de Productores Independientes de Animación - APIA, la producción nacional sólo representa el 6,6% del total de la emisión de animación del conjunto de las cadenas de televisión (un 7,7% si añadimos las coproducciones internacionales).

Este hecho contrasta con el sólido referente con que cuenta la producción de animación infantil española a nivel internacional. Por ejemplo, «las tres mellizas», serie animada de una productora catalana, es conocida en 139 países y se ha traducido a 33 idiomas, incluido el Kurdo. (Actualmente se emite por las tardes en «la 2» de Televisión Española, dentro del programa-contenedor Los Lunnis).

Por último, es importante destacar que la figura del adulto, padres y educadores, se torna fundamental. Su crítica y diálogo puede y debe ayudar a la descodificación y la comprensión de lo que el niño ve, facilitando el desarrollo de su espíritu crítico y la construcción del pensamiento.

La dosificación del consumo televisivo, el visionado compartido de los padres con sus hijos, la desmitificación de su status de referente privilegiado, el diálogo y la reflexión sobre lo que se ve, y la conjugación con otras múltiples actividades de ocio, sobre todo las vinculadas con la interacción con otros, pueden hacer de la televisión un instrumento positivo y eficaz para el adecuado desarrollo y formación de nuestros niños y adolescentes: informando, formando y distrayendo.

### Los Derechos de los niños telespectadores:

Si se realiza un análisis de la legislación existente en la materia, se pueden entresacar diferentes derechos reconocidos los menores en su calidad de telespectadores. A continuación se detallan algunos de ellos, indicando como referencia el marco normativo de aplicación.

Los menores tienen derecho a la libertad de expresión y a comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión, conjugando todo ello con la debida protección de que son acreedores.

- El artículo 20 de nuestra Carta Magna reconoce y protege la libertad de expresión y el derecho a comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión. El ejercicio de estos derechos no puede restringirse mediante ningún tipo de censura previa y tienen como límite, entre otros, la protección de la juventud y de la infancia.
- Dicha protección de la juventud y de la infancia se encuadra en el llamado derecho a la protección sociocultural de las personas menores de edad, derecho que se desarrolla en varios textos legales de especial trascendencia como son la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, la Ley Orgánica de Protección Jurídica del Menor y, en

nuestro ámbito territorial autonómico, la Ley de Garantías de los Derechos de la Infancia y la Adolescencia.

- Así, el artículo 13 de la Convención sobre los Derechos del Niño estable como derecho que tendrá todo niño el de la libertad de expresión, incluyendo la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de todo tipo.
- En un sistema constitucional democrático, los posibles conflictos o colisiones entre derechos deben resolverse siempre mediante la meditada y serena conjugación de los intereses en presencia, nunca mediante la imposición de uno en detrimento absoluto de otro.
- Los límites de la libertad de expresión deben determinarse en función del análisis de las expresiones utilizadas, la finalidad perseguida y los medios en que aquéllas se producen, de modo que sólo resulten sancionables las conductas que impliquen un exceso en el ejercicio de aquel derecho y lo sean en proporción a la entidad del mismo (SS., antigua Sala 6ª, de 6-3-86 y, Sala 4ª, de 28-2-90).

Los menores tienen derecho a que los medios de comunicación difundan información y material de interés social y cultural para ellos.

Reconociendo la importante función que desempeñan los medios de comunicación, el artículo 17 de la Convención sobre los Derechos del Niño impone a los Estados Partes la obligación de velar por que el niño tenga acceso, en especial, a la información y el material que tenga por finalidad promover su bienestar social, espiritual y moral y su salud física y mental.

Los menores tienen derecho a buscar, recibir y utilizar la información adecuada a su desarrollo.

- El artículo 5 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, establece que los padres o tutores y los poderes públicos velarán porque la información que reciban los menores sea veraz, plural y respetuosa con los principios constitucionales.
- Asimismo, las Administraciones públicas velarán porque los medios de comunicación, en sus mensajes dirigidos a menores, promuevan los valores de igualdad, solidaridad y respeto a los demás, eviten imágenes de violencia, explotación en las relaciones interpersonales o que reflejen un trato degradante o sexista.

Los menores tienen derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen.

En el artículo 4.3 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, se considera intromisión ilegítima en el derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen del menor, cualquier utilización de su imagen o su nombre en los medios de comunicación que pueda implicar menoscabo de su honra o reputación, o que sea contraria a sus intereses, incluso si consta el consentimiento del menor o de sus representantes legales.

Los menores tienen derecho a que las emisiones de televisión no incluyan programas ni escenas o mensajes de cualquier tipo que puedan perjudicar seriamente el desarrollo físico, mental o moral de los mismos.

Asimismo, tienen derecho a que las emisiones de televisión no incluyan programas que fomenten el odio, el desprecio o la discriminación por motivos de nacimiento, raza, sexo, religión, nacionalidad, opinión o cualquier otra circunstancia personal o social.

- Esta protección de los menores frente a la programación viene recogida en el artículo 17 de la transposición de la denominada «Directiva europea de Televisión sin Fronteras», que a su vez establece que será de aplicación lo anteriormente dispuesto a las emisiones dedicadas a la publicidad, a la televenta y a la promoción de la propia programación.

Los menores tienen derecho a un horario de especial protección en televisión.

 La emisión de programas susceptibles de perjudicar el desarrollo físico, mental o moral de los menores sólo podrá realizarse entre las veintidós horas del día y las seis horas del día siguiente, y deberá ser objeto de advertencia sobre su contenido por medios acústicos y ópticos.

Los menores y sus padres y tutores tienen derecho a conocer la calificación orientativa de cada programa de televisión.

- El artículo 17.3 de la transposición de la denominada «Directiva europea de Televisión sin Fronteras» establece que al comienzo de la emisión de cada programa de televisión y al reanudarse la misma, después de cada interrupción para insertar publicidad y anuncios de televenta, una advertencia, realizada por medios ópticos y acústicos, y que contendrá una calificación orientativa, informará a los espectadores de su mayor o menor idoneidad para los menores de edad.
- El artículo 2 del Real Decreto 410/2002, de 3 de mayo, de Criterios Uniformes de Clasificación y señalización para los programas de Televisión, estable las siguientes calificaciones orientadoras:

Especialmente recomendada para la infancia (opcional).

Para todos los públicos.

No recomendada para menores de siete años.

No recomendada para menores de trece años.

No recomendada para menores de dieciocho años.

Programa X.

 Asimismo, el artículo 3 del citado Real Decreto establece el siguiente código de señales visuales asociado a la anterior clasificación:

Símbolo de color verde: especialmente recomendado para la infancia.

Ausencia de símbolo: para todos los públicos.

Símbolo de color amarillo, dentro del cual aparece la cifra 7: no recomendado para menores de siete años.

Símbolo de color amarillo, dentro del cual aparece la cifra 13: no recomendado para menores de trece años.

Símbolo de color rojo, dentro del cual aparece la cifra 18: no recomendado para menores de dieciocho años.

Símbolo de color rojo, dentro del cual aparece la letra X: programa o película X.

Los criterios de clasificación y señalización establecidos en este Real Decreto tienen el carácter de mínimos, por lo que no excluyen la posibilidad de que los operadores de televisión,

de manera individual, puedan proporcionar información adicional destinada a los padres o responsables de los menores, o sistemas de control parental, siempre que respeten los citados criterios mínimos.

Los menores tienen derecho al juego y al ocio como elementos esenciales de su desarrollo.

 Además de ver televisión o utilizar otros medios audiovisuales, nuestros niños necesariamente necesitan de otros niños para jugar y otras múltiples formas y maneras de ocupar el tiempo de ocio y de recreo.

# Algunas Actuaciones desarrolladas en este ejercicio:

Declaración de Madrid sobre Educación y Medios de Comunicación, denominada «La Bahía de los Cinco Vientos»

El Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid, en convergencia con otras Entidades y Asociaciones preocupadas por la defensa y protección de los menores, prestó su respaldo institucional y apoyo al proyecto denominado Declaración de Madrid «La Bahía de los Cinco Vientos» (www.declaraciondemadrid.org), que promovido por el Observatorio Europeo de la Televisión Infantil, inició su andadura el 9 de febrero de 2005 en una acto en el Palacio de Congresos de Madrid, siendo suscrita posteriormente en diferentes países de Europa, Asia, América y África.

El espíritu de esta Declaración, en la idea que redunde en beneficio de los menores en su relación con los medios de comunicación, se concreta de las siguientes peticiones:

- 1. El cumplimiento obligatorio de la legislación nacional e internacional (Directiva comunitaria de la Televisión sin Fronteras) en materia de comunicación, muy especialmente en lo que se refiere a la "protección, promoción y defensa" de los derechos de la infancia y la adolescencia, no sólo por parte del Estado sino también por parte de las empresas privadas.
- 2. La creación, a la mayor brevedad, de un Consejo del Audiovisual, de ámbito estatal, independiente, de composición plural, encargado de supervisar el cumplimiento de la legislación y que tenga capacidad sancionadora. Un Consejo que potencie la autorregulación, defienda la libertad de expresión, proteja a la infancia y recoja las demandas de la ciudadanía.
- 3. El diseño de un plan de educación global en comunicación que asegure la formación en el uso de los medios y la tecnología de la información, así como en la elaboración y análisis de los mensajes. Esta educación en comunicación deberá facilitar el diálogo entre la infancia, la juventud y los adultos en los entornos escolares y familiares, entre otros, y promover la creatividad, así como fomentar la capacidad de análisis crítico y de autocrítica.
- 4. La inclusión y el reconocimiento de la educación en comunicación y de la enseñanza de los medios y de las tecnologías de la información en los programas escolares, desde un punto de vista transversal, no sólo tecnológico sino también integralmente comunicativo. Esta formación no deberá limitarse a dar a conocer unos determinados recursos técnicos y expresivos sino que también facilitará instrumentos para comprender el mundo y saber actuar en él. Los medios presentan visiones del mundo que influyen en los comportamientos sociales

y en la potencial maduración ética de niños y jóvenes. El análisis de los mensajes audiovisuales y multimedia y la producción de mensajes por parte de las personas más jóvenes para que puedan hacer llegar su voz, contribuirán a reforzar su maduración como ciudadanas y ciudadanos responsables.

5. La potenciación por parte de los gobiernos de una política de comunicación que garantice la pluralidad de oferta, la existencia de proveedores de contenido independientes, el mantenimiento de operadores públicos y sociales sin ánimo de lucro, y la promoción de políticas coordinadas desde el punto de vista local, autonómico, nacional, europeo e internacional que hagan visible el diseño, producción y difusión de contenidos de calidad, útiles para la educación e innovadores y positivos para la infancia. En este sentido proponemos el diseño de programaciones específicas para la infancia, especializadas y segmentadas según niveles de edad, que mejoren el cumplimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en este ámbito.

Manifiesto a favor de la modificación del Consejo Audiovisual en la Comunidad de Madrid

El Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid, junto a los miembros de la Plataforma de Organizaciones Sociales por una Televisión de Calidad para nuestros niños y adolescentes, realizaron en el mes de marzo de 2005 un Manifiesto, al que le acompañaron diversas reuniones, para solicitar la puesta en marcha de un verdadero Consejo Audiovisual de la Comunidad de Madrid, similar a los ya existentes en la mayoría de los países de nuestro entorno y en algunas Comunidades Autónomas, modificando para ello su actual naturaleza jurídica, estructura y funciones establecidas por la Ley 2/2001.

Las características que se solicitaban para ese Consejo Audiovisual de la Comunidad de Madrid, eran las siguientes:

- 1. Un organismo autónomo, independiente del Gobierno regional, dotado de personalidad jurídica propia y con recursos suficientes para garantizar su capacidad de actuación.
- Con competencias en materia de vigilancia, control y sanción en relación a la legislación en materia audiovisual, referidas a los operadores autonómicos y locales de la Comunidad de Madrid. Ejerciendo, en su caso, funciones de arbitraje entre los operadores.
- Con autoridad en las concesiones, licencias o registros a los operadores autonómicos y locales, dependiendo del estadio evolutivo de la regulación del sector, mediante decisión directa o elaboración de informes vinculantes.
- 4. Coordinado con otros consejos audiovisuales autonómicos y con el Consejo audiovisual estatal una vez se haya creado, promoviendo también Consejos locales a medida que el desarrollo de la televisión local lo aconseje.
- Formado por un número suficiente y no excesivo de consejeros (entre 9 y 12 miembros).
   Estos consejeros deberían:
  - 5.1. Ser elegidos mediante mayoría parlamentaria de dos tercios, por el Pleno de la Asamblea de Madrid y por un periodo superior al de una Legislatura.

- 5.2. Contar con experiencia reconocida y contrastada en el ámbito audiovisual y de protección a la infancia, ya sea ésta profesional, empresarial, sindical, investigadoradocente o asociativa, garantizándose la representación de todos los agentes sociales.
- 5.3. Ejercer su labor con dedicación exclusiva, afectados de incompatibilidad de vinculación accionarial o profesional al sector audiovisual durante su mandato y durante un periodo posterior.
- 5.4. No estar sometidos a mandato imperativo, actuando con plena independencia y neutralidad con respecto a grupos de interés político, económico y social.
- 6. Apoyado por un Comité Asesor en el que participen representantes de organizaciones sociales y ciudadanas, que elaborarán informes preceptivos en materia de normativa publicitaria y de contenidos, así como de cara a los informes anuales que produzca el Consejo.
- 7. Que elabore informes periódicos sobre la actividad televisiva, con especial atención a sus contenidos. Ello permitirá el establecimiento de criterios interpretativos para su labor reguladora, así como la elaboración de recomendaciones para el tratamiento de determinados temas o segmentos sociales, con especial atención a la protección de los menores.
- 8. Que recoja las demandas y quejas de los telespectadores y usuarios en relación al conjunto de contenidos televisivos, publicitarios y programáticos, manteniendo una relación constante y fluida con estos sectores y actuando para su solución.
- 9. Que extienda su actividad a todo lo que es común a las televisiones públicas y privadas, cuando existan, de la Comunidad de Madrid, sin menoscabo de los órganos específicos de gobierno y control de la televisión pública autonómica y que vigile, en coordinación con los otros consejos audiovisuales, el respeto por los derechos de la sociedad madrileña en cuantas emisiones excedan del ámbito de la Comunidad de Madrid.
- 10. Orientado a un escenario de convergencia en el cual una única entidad tenga capacidad de actuación en el ámbito de las telecomunicaciones, independientemente del sistema de transmisión de la señal (ondas, cable, electricidad, televisión e Internet).

Finalmente, se señalaba también la necesidad ineludible de creación de un Consejo Audiovisual estatal, de similares características y composición al propuesto para la Comunidad de Madrid, imprescindible en la medida en la que la oferta televisiva en España sigue siendo mayoritariamente de ese ámbito, y expresaba el apoyo a cualquier iniciativa existente en otras Comunidades Autónomas orientada a la creación de Consejos Audiovisuales independientes.

## Observatorio de Contenidos Televisivos y Audiovisuales-OCTA

Teniendo como antecedente la Plataforma de Organizaciones Sociales por una Televisión de Calidad para nuestros niños y adolescentes, constituida bajo los auspicios del Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid, durante el mes de marzo de 2005 se forma y crea el Observatorio de Contenidos Televisivos y Audiovisuales – OCTA (www.iniciativaocta.org) que, después de un

año de trabajos y reuniones entre sus miembros, fue presentado finalmente el pasado 14 de febrero de 2006 en el Ateneo de Madrid.

De esta manera, el Observatorio de Contenidos Televisivos y Audiovisuales (OCTA) se constituye como una iniciativa de la sociedad civil cuyo objetivo fundamental se centra en garantizar los derechos de la infancia y de la juventud en su relación con los diferentes medios y sistemas de comunicación. Cuenta con el apoyo de una base amplia y plural de organizaciones de infancia, de padres y educadores, sindicales, vecinales, de consumidores y usuarios, ONGs, organizaciones ecologistas, de mujeres, de la tercera edad, etc. Y está abierto a la participación de cualquier otro colectivo o de ciudadanos particulares interesados en este tema.

La creación del OCTA ha supuesto la consolidación de la actividad de la Plataforma en un marco de mayor estabilidad y rigor. Así, se ha tratado de poner en marcha, desde la sociedad civil, una instancia que, de forma sistemática, analice la labor de los medios de comunicación, que evalúe el cumplimiento de su función social y que pueda demandar y promover en positivo la realización y difusión de contenidos adecuados para la infancia y la adolescencia.

Una instancia de sensibilización social, de creación de opinión, de dinamización de la oferta audiovisual, complementando la visión que otros agentes del mercado audiovisual mantienen desde sus intereses específicos.

Los objetivos del Observatorio se concretan en los siguientes:

- Propiciar la reflexión y la investigación en campos como la calidad de los contenidos, el desarrollo de nuevos productos, la influencia de los medios y el conocimiento de experiencias internacionales de interés, mediante la relación directa con universidades y centros de estudio.
- Servir de espacio de confluencia para las diferentes iniciativas sociales, especialmente en el ámbito de los menores y los jóvenes, y los medios y sistemas de información y comunicación: prensa, radio, televisión, Internet, cine, videojuegos, etc., apoyando el desarrollo de dichas iniciativas y fomentando la gran capacidad creativa de la que son depositarios los menores de edad y los jóvenes.
- Evaluar la realidad de la oferta audiovisual española, detectando incumplimientos legales y normativos para su corrección futura. En este sentido, el OCTA puede realizar una gran labor de apoyo a los representantes sociales en la Comisión de Seguimiento del Código de Autorregulación de Contenidos Televisivos e Infancia proporcionando a éstos quejas, comentarios y sugerencias, e incluso formar parte en el futuro del Comité Asesor del Consejo Estatal de Medios de Comunicación.
- Promover la creación y difusión de contenidos audiovisuales, no sólo adecuados para la infancia y la juventud, sino también atractivos, que permitan vehicular valores positivos para su formación física, intelectual, emocional y ética y que, al mismo tiempo, requieran la colaboración de profesionales, productoras y medios.
- Fomentar la participación activa, crítica y positiva de todos los estamentos de la sociedad, de cara a integrar en este Observatorio, al mayor número de personas para que se preocupen, sincera y desinteresadamente, por el futuro de la «educación y los medios de comunicación» en nuestra sociedad del conocimiento y de la información.

# Algunas recomendaciones a padres sobre televisión y niños:

Para finalizar este epígrafe y sin pretender ser exhaustivos, se enumeran algunas recomendaciones dirigidas a padres que esta Institución entiende como aconsejables para una mejor relación de los niños y adolescentes con el mundo audiovisual, y la televisión en particular.

- Es bueno que los niños no vean solos la televisión. Siempre deberían estar acompañados de un adulto que les pueda decodificar los mensajes y criticar o comentar las imágenes o expresiones verbales que no son apropiadas.
- La televisión puede y debe ser servir para comunicarnos, para comentar lo visto y para debatir. Hay que aprovechar los muchos aspectos positivos que la televisión nos ofrece. También se debe fomentar la creatividad y el espíritu crítico de los niños ante la pequeña pantalla, discutiendo los pros y los contras de lo que ven por la pequeña pantalla.
- Sería conveniente conocer los programas favoritos de nuestros hijos y disfrutar con ellos de esa programación, sobre todo de la destinada específicamente a niños.
- La TV no debe interferir otras actividades como son el descanso. Por eso, resultaría aconsejable establecer una hora a partir de la cual no se pueda ver la televisión.
- Preferiblemente es bueno que sólo exista en la casa un televisor y que este no ocupe en el hogar un lugar sobresaliente. Evite que su hijo tenga un televisor en su cuarto para su propio uso.
- Los niños precisan de otros niños para compartir su tiempo de ocio y juego. Procure que su hijo realice otras actividades diferentes vinculadas a la interacción con sus iguales, con el medio ambiente, con el deporte, etc.

## 2232. Otros Medios Audiovisuales (21)

Además de la televisión, a los ciudadanos madrileños les han preocupado otras cuestiones y temáticas referidas a lo audiovisual, como son las clasificaciones de las películas cinematográficas, tanto de las obras principales como de los trailers de promoción que se proyectan previamente, así como videojuegos.

En relación a estos últimos y al igual que se ha hecho en el epífrage anterior, se presentan también subdivididos en grandes apartados las actuaciones, reflexiones y recomendaciones que esta Institución plantea sobre esta temática.

# Videojuegos y menores:

Desde la Institución del Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid se viene realizando un seguimiento en el tiempo sobre la dimensión audiovisual que es el mundo de los videojuegos y su utilización por la infancia y adolescencia, manteniendo una especial atención sobre determinados contenidos que pudieran resultar perjudiciales para el correcto desarrollo de los menores, como puede ser la violencia.

De esta manera se ha podido comprobar que, además de unos altos consumos de televisión, la proliferación de los videojuegos en gran número de hogares esta transformando de forma importante las maneras en que los individuos, y en concreto los niños, se relacionan con esta nueva dimensión audiovisual, ocupando buena parte de un tiempo libre vivido también en solitario.

Así se puede observar que, con relativa frecuencia, cuando los niños no están delante del televisor, posiblemente estén delante de otras pantallas. Como se indicaba en el epígrafe anterior haciendo referencia al Estudio de Audiencia Infantil/Juvenil de Medios en España 2004, realizado por la Asociación para la Investigación de Medios de Comunicación –AIMC–, el 73,7% de los niños entre 8 y 13 años poseen una vídeo consola y le dedican 172 minutos de promedio semanal a jugar con ella (casi 3 horas semanales).

Pero a medida de que avanza la edad, el tiempo que dedican a jugar a videojuegos también aumenta. Según un reciente estudio realizado por la Fundación de Ayuda contra la Drogadicción (FAD), en colaboración con el Instituto de la Juventud (INJUVE) y la Obra Social de Caja de Madrid, el 58,5% de los adolescentes entre 14 y 18 años son jugadores de videojuegos. De este porcentaje, un 42,4% juegan con una frecuencia mínima de 3 días a la semana, o incluso con una frecuencia diaria, y uno de cada cuatro adolescentes afirma emplear en esa actividad más de dos horas diarias en días laborables.

Por otro lado, es importante destacar que los videojuegos se han convertido en una de las industrias más importantes del sector del entretenimiento, facturando por encima de otras más tradicionales en este ámbito. Así se puede observar que en el año 2004, y según datos de la Asociación Española de Distribuidores y Editores de Software de Entretenimiento (ADESE), la facturación alcanzó los 790 millones de euros.

# La autorregulación:

La Resolución del Consejo de la Unión Europea de 1 de marzo de 2002, sobre la protección de los consumidores, en especial los jóvenes, mediante el etiquetado de determinados juegos de vídeo y de ordenador, por grupos de edad, ve con preocupación que el contenido de algunos de estos productos pueden ser inadecuados para el uso por parte de menores de edad habida cuenta del daño que pueden causarle, reconociendo que sería útil fomentar en todos los Estados miembros el desarrollo de sistemas de clasificación claros y simples destinados a evaluar los contenidos de dichos productos.

La citada Resolución reconoce que la autorregulación es una de las formas adecuadas, mediante la participación de todas las partes interesadas, en especial la de los consumidores, de apoyar sistemas de clasificación, con arreglo a la edad, por sí misma o como complemento de las medidas aplicadas por los Estados miembros en este ámbito.

De esta manera invita a los Estados miembros y a la Comisión, de acuerdo con sus respectivas competencias, a que intensifiquen la cooperación con todas las partes interesadas, con el fin de identificar las mejores practicas sobre clasificación y etiquetado por grupos de edad, teniendo en cuenta la diversidad cultural y las diversas sensibilidades nacionales y locales.

Sobre esta base y teniendo como antecedente en el ámbito del Estado Español el Código de Autorregulación Voluntaria de la Asociación Española de Distribuidores y Editores de Software de Entretenimiento (ADESE), se observa como fundamental el avance iniciado para la unificación del sector con el desarrollo del nuevo código de autorregulación denominado PEGI (*Pan European Game Information*), que establece una clasificación por edades válida en 16 países europeos.

Sin lugar a dudas, este Código facilita una información valiosa a los consumidores, en especial a padres y educadores, para contar con información sobre los videojuegos y poder elegir así los productos más adaptados a la edad de los usuarios, limitando así la exposición de los niños a contenidos que podrían resultarles inadecuados.

No obstante lo anterior, se puede apreciar que, en un alto porcentaje de ocasiones, la adquisición de videojuegos es algo que realizan los propios adolescentes sin la intervención del adulto. Ante esta circunstancia, esta Institución considera necesario la adopción de algún tipo de medidas para que en los establecimientos de distribución se someta a control la venta cuando son menores los que compran sin tener en cuenta las recomendaciones del citado Código.

A su vez, esta información ofrecida por el Código pierde su función y razón de ser al poder observarse que, con relativa frecuencia, los embalajes suelen desaparecen una vez adquiridos y algunos videojuegos lamentablemente son copias piratas.

Por ello, y en el ánimo de que esta clasificación por edades verdaderamente pueda ayudar a los padres y educadores, sugerimos al sector que estudiase con detenimiento la posibilidad de que esta recomendación apareciese impresa en el propio soporte del videojuego además de en su carátula o funda, así como en la propia pantalla de juego, en su inicio.

Fruto de la atención que se mantiene sobre este tipo de material audiovisual es el Convenio Marco de colaboración entre el Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid y la Asociación Española de Distribuidores y Editores de Software de Entretenimiento (ADESE), rubricado el 24 de mayo de 2004, por el que ambas partes se comprometen a divulgar y difundir el Código ISFE y el sistema de clasificación y etiquetado por edad de videojuegos y juegos de ordenador (PEGI).

Asimismo, se sugirió a los distribuidores la necesidad de situar los juegos en un mismo espacio dentro de los comercios, evitándose así su dispersión en otros departamentos menos específicos; de ordenarlos según la edad para la que estuvieran recomendados, de evitar la publicidad de los videojuegos destinados a mayores de edad cuando se utilizaran medios dirigidos especialmente a los niños, como pueden ser los catálogos de juguetes, así como la conveniencia de mejorar la preparación de los vendedores para que puedan asesorar correctamente a los clientes.

Llegados a este punto, y a pesar de que este Código europeo de autoevaluación ha supuesto un avance en el control de los contenidos de los videojuegos, es importante destacar que no todos los fabricantes se hallan adheridos a este sistema de clasificación voluntario. Por tanto, sería necesario establecer otros mecanismos de supervisión en la fabricación y distribución de los videojuegos, como forma de proteger la correcta formación de los niños y adolescentes.

La regulación en la Comunidad de Madrid:

Según establece el artículo 33 de la Ley 6/1995, de 28 de marzo, de Garantías de los Derechos de la Infancia y la Adolescencia en la Comunidad de Madrid, queda prohibida la venta y el alqui-

ler a menores de vídeos, videojuegos o cualquier otro medio audiovisual, que contengan mensajes contrarios a los derechos reconocidos en la Constitución, de carácter violento, de apología de cualquier forma de delincuencia, o de exhibición pornográfica, y su proyección en locales o espectáculos a los que esté permitida la asistencia de menores, y, en general, su difusión por cualquier medio, entre menores.

El artículo 99 de la mencionada Ley, en su apartado 11, dispone que la venta, alquiler, difusión o proyección de los medios audiovisuales a que se hace referencia en el artículo 33, constituye una infracción grave, sancionable con multas desde 3.006 hasta 30.050 euros.

A la vista de esta regulación y como ya se ha indicado anteriormente, se continúa constatando la necesidad de que se desarrolle el Reglamento de Protección Sociocultural que deberá regular, entre otras cuestiones, las condiciones concretas de aplicación de lo estipulado en los artículos 30 y siguientes de la mencionada Ley 6/1995.

Algunas actuaciones y propuestas realizadas en este ejercicio:

Sobre la base de lo argumentado hasta el momento, esta Institución se dirigió en el mes de julio de 2005 al Ministerio de Sanidad y Consumo, solicitando la posibilidad de formar una Comisión de Seguimiento, o impulsar la existente en el Instituto Nacional de Consumo, en la que participen todos los implicados en la creación, fabricación, comercialización y distribución de videojuegos, así como las Administraciones que tengan encomendada su supervisión, con objeto de establecer los parámetros necesarios que garanticen unas normas generales de protección al menor en la clasificación de los videojuegos.

En contestación a dicha propuesta, la Titular de ese Departamento Ministerial comunicó a esta Institución que resultaría más útil reforzar la Comisión de Seguimiento ya existente, ampliándola a los sectores y Administraciones Públicas competentes en la materia que tengan interés en participar en ella.

En este sentido, participa también a este Comisionado Parlamentario que una vez concluido el Grupo de Estudio puesto en marcha en el Ministerio de Educación y Ciencia a raíz de una denuncia que recibieron de Amnistía Internacional, y una vez emitido dictamen al respecto, la Dirección General del Instituto Nacional de Consumo iniciará las actuaciones pertinentes para ampliar y reforzar el papel de la citada Comisión de Seguimiento.

Además de esta iniciativa y en otro orden de cosas, son destacables los encargos realizados desde esta Institución para un mejor conocimiento de este entorno audiovisual.

Entre ellos, cabe citar el Informe realizado por la Asociación de Usuarios de la Comunicación (AUC) sobre la protección del menor en la regulación de los videojuegos, donde se valoran diversos aspectos como los criterios de clasificación de los videojuegos, los incumplimientos que se detectan o la exposición que se hace de ellos en los puntos de venta.

Asimismo y cercano en el tiempo a las fiestas navideñas, se presentaron el Estudio «Videojuegos, menores y responsabilidad de los padres» realizado por la Asociación Protégeles y Civértice, y la «Guía de videojuegos para padres», en la que se analizan y clasifican medio centenar de videojuegos que se vendieron en las últimas Navidades.

# Algunas recomendaciones sobre videojuegos:

- Sería bueno que el adulto, los padres y madres de familia, conocieran los videojuegos que ocupan el tiempo de ocio de sus hijos. Penetrar en su mundo, conocer sus intereses, experiencias y posicionamientos. Comentar, criticar y en todo caso hablar y dialogar sobre las formas y maneras de cada juego, su finalidad, sus imágenes.
- Siempre es positivo dedicar un tiempo a jugar con los hijos. Disfrutemos con ellos también de los videojuegos para compartir un espacio de ocio y distracción común.
- Participemos en la adquisición de los videojuegos, algo que realizan habitualmente los propios niños y adolescentes, combinando sus intereses y preferencias con el contenido y finalidad de cada juego. Una primera aproximación o pista nos la puede dar el logotipo de clasificación por edades y descriptores de contenido de cada juego.
- Es positivo proporcionar y estimular al niño y al adolescente en otras alternativas de ocupación del tiempo libre y del ocio como:
  - Jugar con los amigos (el niño precisa de otros niños para crecer y desarrollarse. La comunicación con los demás y las relaciones sociales son la base del aprendizaje y el crecimiento).
  - Charlar y dialogar con la familia y los hermanos.
  - La lectura, la música, la tertulia participativa.
  - El deporte, el medio ambiente, el campo.
  - La creatividad, las manualidades, la pintura

Y un largo etcétera de actividades saludables y comunicativas, pues tiene que existir un tiempo para todo.

- Asimismo, se debe estimular la diversidad en los juegos. Existen más actividades lúdicas que distraen, entretienen y acercan el mundo a los niños y adolescentes. (Juegos de mesa como parchís o ajedrez, juegos de habilidad como puzzles, juegos de construcción como mecanos, etc.)
- Busquemos una ubicación de la consola o plataforma en un sitio neutro y común, por ejemplo la sala de estar o el salón.
- Definamos y pactemos un tiempo y unos días para jugar con videojuegos desde el diálogo y el sentido común.
- Que la opción de jugar con videojuegos no interfiera en otras actividades ni en el descanso necesario.
- En el deporte, apostemos por practicarlo más que por solo jugarlo virtualmente. (Lo activo frente a lo pasivo).
- No demonicemos las nuevas tecnologías y aprendamos a utilizarlas racionalmente. Su uso sin duda nos ayudará a entender y a estar en el mundo actual. Las máquinas y lo que hacen están diseñadas por personas para ser utilizadas por personas.

#### 2240. Intimidad (49)

El pasado año se produjo un aumento considerable de ciudadanos, particulares o representantes de instituciones públicas y privadas, que se dirigieron a esta Institución para expresar sus dudas, solicitar asesoramiento o manifestar su queja ante situaciones de lo que consideraban amenaza o vulneración del derecho a la intimidad de los menores de edad. En los últimos cinco años este crecimiento ha sido exponencial, si tenemos en cuenta que en el año 2001, se incluyeron 8 expedientes en este epígrafe, frente a 21 en el 2002, 36 en el 2003, 34 en el 2004 y por fin, 49 en el 2005, lo que da idea de que, cada vez más, los ciudadanos consideran a esta Institución como referente interpretativo en la materia.

Con frecuencia, la supuesta amenaza se plantea en el ámbito educativo (100/05, 224/05, 897/05, 951/05, 1056/05, 1184/05), por eso diferentes responsables, bien del equipo educativo o de la dirección de los centros, bien de las Asociaciones de padres, han consultado a este Comisionado cuál es la normativa a la que deben atenerse para poder grabar a los alumnos durante diferentes actividades educativas practicadas en la jornada escolar, para luego difundir su imagen en la página web del centro, en folletos informativos o revistas, calendarios, incluso vídeos que después se ofrecen a los padres.

En estas ocasiones se ha transmitido a los centros educativos la importancia de adoptar las medidas oportunas para evitar que se capte y difunda la imagen de los alumnos menores de edad, sin recabar previamente el consentimiento del propio menor titular del derecho, si tuviera la suficiente madurez o, en caso contrario, de sus representantes legales. Incluso, en ocasiones se ha facilitado a los centros un modelo de autorización paterna, por si desearan hacer uso del mismo distribuyéndolo a los padres y representantes legales de los alumnos al comienzo del curso escolar, o bien antes de una actividad puntual que pudiera comprometer la intimidad de los menores<sup>39</sup>.

Es interesante destacar la queja presentada por varios padres de alumnos de un Colegio de la capital, para mostrar su disconformidad con el sistema que se estaba implantando en ese centro, dirigido a recoger datos y a registrar las huellas dactilares de los alumnos al objeto de crear una base de datos para establecer un sistema de control electrónico de entrada en el comedor del centro (1549/05 y 1557/05).

<sup>&</sup>lt;sup>39</sup> En Madrid, a.....

D.... mayor de edad, con domicilio en la calle....... y provisto del DNI  $n^0$  ......, representante legal del alumno de este centro......,

Ante la Dirección del centro comparezco, en su nombre y representación, y DIGO

Que por dicho centro se ha propuesto la captación de la imagen del menor para su difusión en la página web del centro..../ la revista..../..... el próximo día .... (será conveniente definir lo más ampliamente posible en qué ámbito se va a producir la captación y difusión para que no haya dudas sobre lo que se está autorizando)

Que dado el carácter divulgativo y el interés cultural de la citada página web/revista/...; la ausencia de menoscabo en la honra o reputación del menor por la citada actividad; que la misma no es contraria a los intereses de mi representado y de conformidad con lo establecido en el artículo 3.1 de la Ley Orgánica 1/1982, de 5 de mayo, y 162.1º del Código civil, OTORGO EXPRESAMENTE el consentimiento para la obtención y difusión de la imagen de mi representado y conozco la obligación de poner en conocimiento del Ministerio Fiscal el consentimiento proyectado.

Lo que comunico a todos los efectos previstos en la legislación vigente.

Fdo. Nombre y rúbrica

De un lado, los interesados se quejaban de no haber recibido información previa y detallada sobre este asunto, al objeto de poder mostrar su conformidad o no con este sistema. Por otra parte, mostraban su preocupación ante la medida de recabar la huella digital de sus hijos menores, que a su juicio resultaba desproporcionada por los riesgos que un uso inadecuado de este dato podrían ocasionar a los menores, en relación con el beneficio que se pretendía conseguir.

La Agencia Española de Protección de Datos ya se pronunció en el año 1999 en el sentido de considerar que, dado que la huella digital permite la identificación de la persona, su tratamiento debe ajustarse a la Ley de Protección de Datos de Carácter Personal.

Pues bien, según el artículo 6 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, el tratamiento de los datos de carácter personal requiere el consentimiento inequívoco del afectado. Tratándose de menores de edad, la Agencia Española de Protección de Datos interpreta que dicho consentimiento podrá prestarse válidamente a partir de los catorce años. Por debajo de esa edad, deberá recabarse el consentimiento de sus representantes legales.

No obstante, no será preciso dicho consentimiento si se interpreta que los datos se recogen en el ejercicio de las funciones propias de la Administraciones Públicas en el ámbito de sus competencias (art. 6.2 LOPDP). Este podría ser, a nuestro juicio, el caso de la Administración educativa, que decidiría en ejercicio de sus competencias, ejercer un control para impedir que algunos alumnos no asistan al servicio de comedor sin conocimiento de sus responsables, o que otros se beneficien más de una vez de dicho servicio.

Ahora bien, aun cuando fuese válido el tratamiento de datos sin el consentimiento de los alumnos mayores de 14 años o, en su caso, de los padres de los menores de esa edad, sí habría sido imprescindible, según el artículo 5.1 de la Ley antes citada, que los interesados a los que se solicitan los datos (bien el propio alumno, bien los representantes legales), hubieran sido previamente informados de forma expresa, precisa e inequívoca de todos los extremos que se expresan en el propio artículo, entre ellos, la existencia de un fichero o tratamiento de datos de carácter personal; la finalidad de la recogida de datos; los destinatarios; las consecuencias de la obtención de datos o de la negativa a suministrarlos; o la posibilidad de ejercitar los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición.

De la información recibida se desprendía que, no sólo no se había recabado el consentimiento expreso de los interesados, sino que no se les había facilitado la información previa suficiente, precisa, inequívoca a la que se refiere la mencionada norma, para que, quien lo deseara pueda ejercitar los derechos previstos en aquélla.

Al margen de lo anterior, otra cuestión sería determinar si el tratamiento de la huella digital de los alumnos debe considerarse excesivo para el fin que lo motiva, atendiendo al principio de proporcionalidad.

A juicio de esta Institución, en la línea de lo resuelto por la Agencia, las huellas sólo sirven para identificar a un sujeto, sin añadir ninguna información o rasgo sobre su personalidad, de manera que su tratamiento por el centro escolar podría ser lícito, siempre que se hiciera, como decimos, dentro de las pautas establecidas en la Ley Orgánica de Protección de Datos, especialmente en lo que se refiere a la seguridad de los datos y el sometimiento del fichero a las normas de la Ley en cuanto a su creación y funcionamiento.

Por último, es interesante destacar que, a juicio de este Comisionado, seguramente estas quejas podrían haberse evitado si el Centro hubiera procedido de una forma más participativa, consultando a los padres de los alumnos previamente, procurando el consenso en esta decisión, escuchando sus temores y sus propuestas alternativas para ejercer el control de acceso al comedor.

Al objeto de verificar los hechos se solicitó informe a la Dirección de Área Territorial de Madrid Capital, pendiente de recibirse a la fecha de redacción de la presente Memoria Anual.

El principal número de quejas en este apartado siguen refiriéndose a la vulneración de la intimidad de los menores a través de los medios de comunicación, escritos o audiovisuales (75/05, 287/05, 522/05, 530/05, 1101/05, 1480/05 a 1488/05). Para ver hasta qué punto es exigible prudencia a los medios de comunicación, merece destacarse la queja presentada por el padre de dos jóvenes que cuando contaban con 10 y 12 años de edad, fueron víctimas de abusos sexuales.

El supuesto agresor era un párroco del barrio donde residían los menores. Estos hechos fueron objeto de denuncia, tanto por los padres de los menores, como por algunos catequistas de la parroquia, que se personaron como acusación popular. Al parecer los hechos están siendo investigados por el Juzgado de instrucción número 21 de Madrid.

Cuando los padres descubrieron los hechos, intentaron poner todos los medios para que sus hijos pudieran superar lo ocurrido, procurándoles ayuda psicológica como primera medida, y apartándoles del asunto hasta que estuvieran en condiciones de afrontar su paso por el juzgado. Sin embargo, según su relato, cuando los catequistas a los que se ha hecho referencia tuvieron conocimiento de los hechos, comenzaron a acudir a los medios de comunicación difundiendo detalles de lo sucedido sin consultar siquiera el estado en que se encontraban los menores.

Según la documentación aportada, en marzo de 2004 la noticia se difundió en la Cadena Ser, en El Mundo digital, en La Razón, en El Mundo, en 20 Minutos, además de un comunicado divulgado en la red Internet por parte del colectivo de catequistas. En mayo vuelve a publicarse en el suplemento dominical de El País y por fin, ya en el 2005, vuelve a reproducirse en los mismos medios y en otros como Metro de Madrid.

Ante esta situación, los padres ponían de manifiesto su angustia, dado el sufrimiento que sus hijos habían padecido cada vez que se divulgaban los hechos. Si bien es cierto que las noticias difundidas en los medios no recogían los datos de los menores, sí aportaban información suficiente para que en el entorno cercano los chicos fueran perfectamente identificados (nombre y apellidos del sacerdote, datos de la parroquia, del barrio, etc.), teniendo en cuenta sobre todo, que la estrecha relación del sacerdote con los chicos en los últimos años era asidua y pública.

La divulgación del caso por parte de los medios de comunicación y de los propios catequistas que facilitaron a aquéllos la información, provocó y provoca aún gravísimos perjuicios a los entonces menores, ya que perdieron sus relaciones personales con el que era su grupo de amigos en el barrio, sufrieron retrasos en su rendimiento escolar, interrumpían sus terapias cada vez que lo sucedido aparecía de nuevo en un medio de comunicación y generaba dificultades también en su equilibrio personal, ya que, al parecer, el mayor de los hermanos no volvió a salir a la calle con amigos durante meses.

Por otra parte las noticias iniciales difundieron datos incorrectos sobre la agresión, como el hecho de que hubo penetración cuando no fue así, que sólo consiguieron añadir una nueva heri-

da a la víctima sobre la que ya había soportado, e incrementar su estigmatización en el entorno cercano.

A ello se une la difamación que se propagó sobre la familia, de la que se llegó a afirmar que aceptó cantidades importantes de dinero del Arzobispado, a cambio de su silencio.

Por otra parte, los padres no se explican cómo, si el Juez decretó el secreto del sumario, habían podido tener acceso al mismo algunos medios y habían podido difundirlos impunemente.

Ante estos hechos, esta Institución se dirigió a los medios de comunicación implicados, apelando a su sensibilidad y rogando el máximo cuidado en el tratamiento informativo de la noticia para que, en caso de que fuera necesario reproducirla, se omitieran detalles de la misma, cuya difusión pudiera provocar graves perjuicios a los afectados.

El derecho de los ciudadanos a recibir una información veraz y relevante, y de los medios de comunicación a la libertad en el desempeño de su labor, como garantía de una opinión pública libre y base de un estado democrático, debe encontrar un límite en el interés superior del menor de edad, como principio inspirador de todas las actuaciones con él relacionadas y prevalente sobre cualquier otro interés legítimo que pudiera concurrir.

Teniendo en cuenta estas consideraciones, dado que las divulgaciones descritas podrían constituir una intromisión ilegítima en la intimidad del menor, al amparo de lo dispuesto en la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, a tenor de lo establecido en el artículo 25.2 de la Ley 5/1996, de 8 de julio, del Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid, se dio también traslado de la queja a la Sección de Menores de la Fiscalía del Tribunal Superior de Justicia de Madrid que incoó Diligencias de Investigación en Protección de Menores, cuyo resultado se desconoce a esta fecha.

También se trasladó a la Fiscalía la queja de dos menores, de 17 y 16 años respectivamente, ambos de nacionalidad colombiana, para poner de manifiesto los perjuicios que venían sufriendo como consecuencia de una publicación que les vinculaba a la banda de los *latin kings*.

Según su relato y a la vista de la documentación aportada, el periódico ABC publicaba una fotografía de varios individuos de origen extranjero, tres de ellos menores de edad, los dos promoventes y otra menor de 16 años, ilustrando un artículo sobre las bandas latinas e identificándolos sin ninguna duda en el pie de foto como «un grupo de latin kings en el recinto ferial de Las Rozas el pasado sábado por la noche».

Los interesados negaban rotundamente tener vinculación alguna con la banda violenta, sin embargo, como consecuencia de la mencionada publicación, a pesar de que sus rostros aparecían distorsionados en la fotografía, todo su entorno les había identificado perfectamente y sin ninguna dificultad, otorgando veracidad a la noticia publicada. Lo cierto es que su lugar de residencia era un municipio pequeño, Las Rozas, donde es más fácil identificar a una persona; el grupo que aparece en la fotografía tenía una relación asidua y pública en el municipio; su ropa se distinguía fácilmente en la imagen y estos datos habían sido suficientes para provocar su estigmatización en el entorno cercano.

Tanto es así que, según supieron los menores, la banda rival de los latin kings, los ñetas, les habían identificado y ya habían proferido amenazas contra uno de los adultos del grupo que aparecía en esta fotografía, a través de un chat de Internet.

En esta situación, los menores tenían miedo de que por error, pudieran verse envueltos en la rivalidad de las bandas latinas y sufrir algún daño. Por ello, solicitaban que el medio de comunicación rectificara y volviera a publicar la misma fotografía expresando que las personas que aparecen en ella no eran integrantes de los latin kings.

Es evidente una vez más, no sólo la importancia de que la libertad de información se base en la veracidad, sino que además encuentre un límite en el interés superior del menor de edad. Más tarde pudo saberse que el diario implicado rectificó la información publicada, dándose así respuesta a la pretensión de los promoventes.

Otras veces, los medios difunden información sobre los hijos de personajes famosos (343/05, 571/05, 862/05, 986/05, 987/05, 1094/05, 1106/05, 1432/05), sin tener en cuenta que los menores son sujetos distintos e independientes de sus representantes legales y por tanto, lo que estos hagan respecto de su vida privada o pública, no legitima determinadas intromisiones en la esfera privada de sus hijos, incluso a pesar de que se produzca una actitud inapropiada de alguno de los progenitores mostrando a sus hijos en programas o espacios poco adecuados, sin tener en cuenta los posibles perjuicios que pueden causar en la estabilidad psíquica del menor.

Una vez más, en estos casos hubo que recordar a los medios la necesidad de optar por una posición respetuosa frente a los hijos de personas de relevancia pública, evitando cualquier juicio de valor que pueda afectar a la reputación de estos menores, y la importancia de tratar de apartarlos de la denominada *prensa rosa*.

Además, esta Institución emprendió otras actuaciones como la elaboración de un documento, trascrito en el apartado de Orientaciones y Propuestas de la presente Memoria Anual, que recoge algunos principios básicos, eminentemente prácticos, extraídos de denuncias, consultas y quejas formuladas por los ciudadanos ante esta Institución, que pueden servir de herramienta al profesional a la hora difundir la imagen de un menor de edad, o cualquier información que concierna a su vida privada.

A veces, las amenazas a la intimidad o a la protección de datos personales del menor se han derivado de campañas publicitarias (248/05, 418/05, 427/05, 549/05, 686/05, 703/05, 720/05, 1555/05), como la desarrollada por una empresa de venta por catálogo, que a pesar de haber sido requerida para dejar de enviar información a un menor y dar de baja sus datos personales, seguía haciéndolo. En este caso, se informó al interesado que cualquier ciudadano, y especialmente los menores de edad, que por razón de su especial vulnerabilidad son acreedores de una especial protección frente a la publicidad y consumo, tienen derecho a no recibir publicidad no deseada.

En primer lugar, cuando se utilizan los datos personales con fines publicitarios y dichos datos procedan de fuentes accesibles al público, de conformidad con lo establecido en el párrafo segundo del artículo 5.5 de la Ley Orgánica 15/1999, en cada comunicación que se dirija al interesado debe informarse del origen de los datos y de la identidad del responsable del tratamiento, así como de los derechos que le asisten.

Según dispone el artículo 30 de la Ley Orgánica 15/1999, relativo a tratamientos con fines de publicidad y de prospección comercial: «Quienes se dediquen a la recopilación de direcciones, reparto de documentos, publicidad, venta a distancia, prospección comercial y otras actividades análogas, utilizarán nombres y direcciones u otros datos de carácter personal cuando los mismos

figuren en fuentes accesibles al público o cuando hayan sido facilitados por los propios interesados u obtenidos con su consentimiento.

- 1. Cuando los datos procedan de fuentes accesibles al público, de conformidad con lo establecido en el párrafo segundo del artículo 5.5 de esta Ley, en cada comunicación que se dirija al interesado se informará del origen de los datos y de la identidad del responsable del tratamiento, así como de los derechos que le asisten.
- 2. En el ejercicio del derecho de acceso los interesados tendrán derecho a conocer el origen de sus datos de carácter personal, así como del resto de información a que se refiere el artículo 15.
- 3. Los interesados tendrán derecho a oponerse, previa petición y sin gastos, al tratamiento de los datos que les conciernan, en cuyo caso serán dados de baja del tratamiento, cancelándose las informaciones que sobre ellos figuren en aquél, a su simple solicitud."

Por tanto, la empresa debía ofrecerle la posibilidad de oponerse al tratamiento de sus datos con fines promocionales mediante un procedimiento sencillo y gratuito, tanto en el momento de recogida de los datos, como en cada una de las comunicaciones comerciales que le dirija. Es más, incluso aunque el padre o su hijo prestasen en un inicio su consentimiento para recibir la publicidad, se les hizo saber que con posterioridad podrían revocar el mismo, con una simple notificación de su voluntad al remitente.

Si solicitada la cancelación de datos, con expresa referencia a la minoría de edad del hijo, no fuera atendida, se informó al interesado que podía ponerlo en conocimiento de la Agencia Española de Protección de Datos, al objeto de que esta adoptase las medidas oportunas en defensa de su derecho.

Por incidir en la importancia del respeto a la protección de datos de los menores de edad en el desarrollo de la actividad publicitaria y comercial, es interesante destacar también la queja planteada por la madre de un menor, según la cual su hijo recibió una llamada de una compañía de Telefonía solicitándole sus datos personales para ofrecerle cambiar su tarjeta prepago a un contrato de línea fija.

En este asunto se plantean dos vertientes que deben ser objeto de consideración. De un lado, la recopilación de los datos personales del menor por parte de la empresa y, de otro, la capacidad de aquél para contratar la prestación del servicio de telefonía móvil.

Con relación a la primera de las cuestiones, según el artículo 6 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, el tratamiento de los datos de carácter personal requiere el consentimiento inequívoco del afectado. Tratándose de menores de edad, la Agencia Española de Protección de Datos interpreta que dicho consentimiento podrá prestarse válidamente a partir de los catorce años, de manera que, por debajo de esa edad, deberá recabarse el consentimiento de sus representantes legales.

En este caso el menor estaba próximo a la mayoría de edad, por lo que a juicio de esta Institución estaba capacitado para facilitar sus datos personales y consentir su tratamiento, siempre y cuando, claro está, se cumplieran el resto de los requisitos exigidos en la referida Ley Orgánica, entre ellos, el haber sido previamente informado de forma expresa, precisa e inequívoca de todos los extremos contenidos en su artículo 5.1, entre ellos, la existencia de un fichero o tratamiento de

datos de carácter personal; la finalidad de la recogida de datos; los destinatarios; las consecuencias de la obtención de datos o de la negativa a suministrarlos; o la posibilidad de ejercitar los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición.

En caso de que el menor no fuera informado de dichos extremos antes de facilitar sus datos, la obtención de los mismos habría sido ilícita y la interesada podría denunciar la actuación de la empresa ante la Agencia Española de Protección de Datos.

Por otra parte, aún cuando la actuación de la empresa hubiera sido lícita, el menor podría ejercer el derecho de cancelación mediante una solicitud dirigida al responsable del fichero, en la que constasen los datos que había que cancelar, revocando el consentimiento otorgado. Su petición debía ser contestada en el plazo de 10 días, y en caso de que no fuera atendida, igualmente podrían los interesados plantear una reclamación ante la Agencia Española de Protección de Datos.

En cuanto al segundo aspecto mencionado al principio, referido a la capacidad del menor para contratar los servicios de telefonía, se informó a la interesada que esta Institución ha analizado con detenimiento este asunto y ha concluido que, si bien a un menor de edad por encima de 14 años puede reconocérsele capacidad para determinadas transacciones comerciales, en las que se incluiría la adquisición de tarjetas prepago de telefonía móvil (siempre que el coste se corresponda con un límite económico razonable de acuerdo con su edad y usos sociales); en cambio, en lo que respecta a contratos celebrados para la prestación del servicio de telefonía móvil, el menor de edad carece de capacidad contractual para celebrarlos por sí mismo.

En estos contratos el pago se realiza después de prestado el servicio, tarifando conforme al uso que se haya hecho del mismo, lo que puede suponerle obligaciones que no se compatibilizan con su condición de menor. El tipo de contrato, con un gasto no controlado previamente y que puede superar los límites que se corresponden con la pequeña entidad económica de la que razonablemente puede disponer un menor, no puede considerarse incluido en la esfera de capacidad contractual de los menores, cuyo límite más seguro es su interés superior.

Por tanto, si el contrato se hubiera llegado a firmar, la madre, como representante legal del menor, podría instar su nulidad.

Esta Institución por su parte, tiene previsto dirigirse a las principales compañías de telefonía, con la intención de recordarles las consideraciones expuestas, al objeto de que no incluyan a los menores de edad dentro de su potencial grupo de clientes que operan mediante contrato.

Para cerrar este epígrafe, debemos mencionar las amenazas a la intimidad que a veces provienen de determinadas prácticas administrativas (134/05, 236/05, 638/05). Esta Institución tuvo conocimiento de la existencia de presuntas irregularidades en la custodia de datos privados relativos a menores de edad, que se hallaron en un edificio municipal que al parecer se encontraba en obras.

Según la información aparecida en prensa, numerosos datos, como expedientes y fichas de intervenciones de la Policía Municipal con menores, relacionados con mendicidad y alcoholismo, en los que aparecían nombres, apellidos de los menores y de los progenitores, lugares de origen, etc. se hallaron sin ningún control al alcance de cualquiera.

Dado que en la mencionada noticia constaba también que se presentó denuncia ante la Agencia de Protección de Datos, así como que desde dicho organismo se había realizado visita de ins-

pección en el lugar, esta Institución solicitó informe sobre el asunto, consultando en particular, si dicha denuncia había dado lugar a la incoación de un procedimiento disciplinario por infracción al régimen de protección de datos y, en su caso, cuál era su resultado. De la información remitida más tarde por ese organismo, pudo constatarse que la Agencia había concluido que la denuncia era infundada y que no se había vulnerado la intimidad, ni la protección de datos personales de los menores implicados.

## 2300. Publicidad y consumo (44)

En este apartado se recogen diversas temáticas y casuísticas referidas a la protección del menor en ámbitos de la actividad social y económica como el consumo y la publicidad, tanto genérica, como la específicamente dirigida a este colectivo.

#### 2310. Publicidad Genérica (20)

La publicidad se configura como una herramienta comercial cuyo propósito final es divulgar información, producir o cambiar actitudes e inducir a una acción beneficiosa para el anunciante.

Aunque la mayoría de la publicidad que circula por diferentes medios no va destinada específicamente a menores, es importante mantener un atento seguimiento sobre los contenidos y las formas de la actividad publicitaria pues, queramos o no, nuestros niños y adolescentes reciben, observan y perciben gran cantidad de reclamos que muchas veces, sobre todo a edades tempranas, pueden ser interpretados erróneamente o cuanto menos, de forma diferente al adulto.

Desde un punto de vista normativo, la Ley 34/1988, de 11 de noviembre, General de Publicidad, entiende por publicidad «toda forma de comunicación realizada por una persona física o jurídica, pública o privada, en el ejercicio de una actividad comercial, industrial, artesanal o profesional con el fin de promover de forma directa o indirecta la contratación de bienes muebles o inmuebles, servicios, derechos y obligaciones»; definiendo como destinatarios de la publicidad a las personas a las que se dirija el mensaje o a las que éste alcance.

A su vez, dicha norma establece y define la publicidad ilícita como aquélla que, entre otras, atente contra la dignidad de la persona o vulnere los valores y derechos reconocidos en la Constitución, especialmente en lo que se refiere a la infancia, la juventud y la mujer.

Sobre este particular, el artículo 5.5 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor establece que sin perjuicio de otros sujetos legitimados, corresponde en todo caso al Ministerio Fiscal y a las Administraciones Públicas competentes en materia de protección de menores el ejercicio de las acciones de cese y rectificación de publicidad ilícita.

Centrándonos seguidamente en las quejas recibidas sobre publicidad genérica durante el año 2005, esta Institución tramitó veinte expedientes, detallando a continuación dos ejemplos significativos en función del medio utilizado para su difusión.

Sobre publicidad genérica aparecida en televisión, se tramitaron cuatro expedientes referidos a la emisión en televisión del anuncio publicitario del automóvil *Wolkswagen Golf*, con caja de cambios *DSG*, ante la posibilidad de que menores que visualizaran dicho spot pudieran imitar a su

protagonista, cuestión que podría perjudicar la salud de los niños que repitieran tal acción. (794/05, 1350/05, 1368/05 y 1445/05).

Estos ciudadanos, en su mayoría padres y madres de familia, se habían puesto en contacto con esta Institución para mostrar su preocupación por la emisión de esta publicidad, destacando entre ellos el relato de una madre de una localidad madrileña que nos comentaba que su hijo, de 7 años de edad, perdió el conocimiento en su Colegio al imitar dicho anuncio e intentar ponerse lo más colorado posible, al igual que el protagonista de este *spot*.

En relación a esta campaña publicitaria, el Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid realizó un seguimiento en el tiempo, teniendo conocimiento que, en los inicios de emisión de este anuncio, la Asociación de Usuarios de la Comunicación –AUC–, con fecha 8 de junio de 2005, presentó una denuncia por este mismo *spot* ante la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información, con base en el posible incumplimiento del artículo 16.1 c) de la Ley 25/1994, de 12 de julio, por la que se incorpora al Ordenamiento Jurídico Español la Directiva 89/552/CEE, sobre la coordinación de Disposiciones Legales, Reglamentarias y Administrativas de los Estados Miembros relativas al ejercicio de actividades de Radiodifusión Televisiva.

Dicho artículo, que establece que la publicidad por televisión no contendrá imágenes o mensajes que puedan perjudicar moral o físicamente a los menores recoge, en su apartado c), que dicha publicidad no podrá, sin motivo justificado, presentar a los niños en situaciones peligrosas.

Como contestación a la referida denuncia, esta Institución conoció el parecer de esa Secretaría de Estado, la cual no encontró elementos suficientes que supongan una vulneración del art.16.1.c) de la Ley 25/1994. A su juicio, las situaciones en que aparecen los menores se presentan en un entorno creativo en el que no se aprecian circunstancias para que dicha situación pueda calificarse comúnmente como peligrosa.

Asimismo y en la mencionada contestación, la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información comunica que solicitó la opinión de AUTOCONTROL sobre el particular, la cual emitió informe en el que concluye que no existen obstáculos que desaconsejen la difusión del anuncio analizado.

No obstante lo anterior y ante el suceso concreto que nos planteó esa madre, este Comisionado Parlamentario se dirigió a la sede Central de la Compañía Volkswagen Audi España, S.A, trasmitiendo su preocupación por la emisión de este anuncio en televisión y solicitando que valorasen la posibilidad de que el mismo fuera retirado o, en su caso, que fuera emitido en horario fuera del establecido como de especial protección, a partir de las veintidós horas, máxime cuando el objeto publicitado va dirigido, sin lugar a dudas, a posibles consumidores adultos.

Como respuesta a nuestra solicitud, el Responsable de Publicidad de Volkswagen España nos comunicó que si bien en la primera oleada de emisión del anuncio, en junio de 2005, consultaron con diversos profesionales médicos cualificados que no observaron peligrosidad en la emisión del spot, esta Compañía ha adoptado la decisión de no volver a emitir dicho *spot*, dando por terminada esta campaña publicitaria, decisión que esta Institución entiende como acertada y que sin duda redundará en beneficio de nuestros conciudadanos más pequeños.

Con relación a la publicidad genérica aparecida en medios escritos, cabe citar la tramitación de 5 expedientes de queja referidos a publicidad de servicios de telefonía móvil en revistas y suplementos de todo tipo. (579/05, 1047/05, 1223/05, 1267/05 y 1403/05).

En estos casos, los ciudadanos que se pusieron en contacto con esta Institución trasladaban sus preocupaciones por lo inadecuado que pudieran resultar, para niños y adolescentes, los contenidos que se pueden encontrar en la proliferación de anuncios publicitarios de animaciones, fondos de pantalla, logos, fotos y videos, dirigidos a la telefonía móvil.

Dicha publicidad, se puede encontrar en todo tipo de publicaciones o revistas de fácil acceso a menores de edad y, en especial, las que tienen un amplio abanico de destinatarios como son las de información de la programación televisiva o las comúnmente denominadas de «prensa de corazón», algunas de las cuales se encartan en periódicos diarios de tirada nacional.

Del análisis de estos anuncios publicitarios, que en muchas ocasiones ocupan un alto porcentaje de la publicidad inserta en estos medios, se puede comprobar que, a simple vista, muestran numerosas imágenes y mensajes totalmente inadecuadas para ser visualizadas por niños y adolescentes, así como convertirse en un posible reclamo de la atención y curiosidad de este colectivo para la utilización de estos servicios de telefonía móvil.

En el caso de las revistas dirigidas específicamente a jóvenes y adolescentes, como son las de carácter musical o de videojuegos, también se observa la proliferación de este tipo de anuncios para teléfonos móviles, si bien abundan más los servicios de descargas de sonidos, tonos y música.

Sobre la base de estas preocupaciones descritas, esta Institución se dirigió a la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información, del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, trasladando el parecer de este Comisionado Parlamentario al entender que se debería avanzar en una regulación concreta ante este reciente fenómeno, dirigida a proteger los derechos de los consumidores y usuarios y, en especial, los de los colectivos sociales más vulnerable, como son los menores de edad.

En este sentido, y como antecedente posiblemente válido para estos fines, es importante destacar el nuevo Código de Conducta para la prestación de los Servicios de Tarificación Adicional, que incluye la clasificación de dichos Servicios, aprobado por el Pleno de la Comisión de Supervisión de los Servicios de Tarificación Adicional en su reunión de fecha 23 de julio de 2004, y publicado por Resolución de esa Secretaría de Estado en el Boletín Oficial del Estado el 30 de septiembre de 2004.

Dicho Código, cuya finalidad es la protección de los derechos de los consumidores y usuarios dentro del ámbito de los servicios de tarificación adicional, prestados tanto por telefonía fija como móvil, establece una serie de reglas obligatorias para los prestadores de esos servicios en cuanto a la forma de ofrecer los mismos y a su contenido, normas que contemplan de manera específica la protección de los menores de edad.

De esta manera, se puede observar como en el apartado 5.3.1, referido a los servicios que se prestan bajo los códigos de acceso telefónico 803, reservados para prestar servicios exclusivos para adultos, deberán cumplir especialmente, entre otras, las siguientes normas:

- El contenido de estos servicios tendrán como destinatarios exclusivamente a personas mayores de 18 años con capacidad de discernimiento y toma de decisión.
- En este código estarán incluidos cualquier servicio que por su contenido, presentación o publicidad, ofrezca comunicaciones o mensajes que puedan dañar la sensibilidad o las buenas costumbres sociales, según los criterios que se aprueben para la clasificación de los servicios.

- En esta modalidad de servicio se indicará de forma específica su total prohibición a menores de 18 años en el menú de inicio o introductorio. Además, todo soporte publicitario deberá contener la frase, de forma completa, «mayores de 18 años».
- El prestador del servicio controlará, siempre que sea posible, mediante los sistemas pertinentes de autocontrol, que los demandantes de estos servicios no sean menores de 18 años.
- La publicidad de este tipo de servicios deberá realizarse en aquellos medios y soportes que no tengan como posibles destinatarios el colectivo infancia o juventud.

En cuanto a los servicios prestados bajo el código de acceso telefónico 806, reservados para prestar servicios de ocio y entretenimiento, el apartado 5.3.2. del citado Código de Conducta establece que deberán cumplir especialmente, entre otras, las siguientes normas:

- En este código, los prestadores de servicios podrán ofrecer comunicaciones o contenidos vinculados al ocio y al entretenimiento, debiendo realizar en todo soporte publicitario una recomendación relativa a la edad de los destinatarios a los cuales se destina.
- En aquellos supuestos en los que el contenido del servicio esté destinado a personas mayores de 18 años, se indicará de forma expresa dicha circunstancia en el menú inicio.
- Toda promoción o publicidad realizada, para este supuesto, deberá contener la frase, de forma completa, «mayores de 18 años», y atender a los criterios publicitarios indicados para los servicios exclusivos para adultos, recogidos en este Código de Conducta.

Por último, son igualmente destacables los acuerdos de la Comisión de Supervisión de los Servicios Telefónicos de Tarificación Adicional (CSSTA), anexos al Código de Conducta, relativos a la Clasificación de los servicios.

En concreto, resultan interesantes de reseñar los acuerdos referidos a los servicios exclusivos para adultos del código 803 que, entre otros, establecen que en este código se prestarán todos aquellos servicios que por su contenido, forma publicitaria o presentación, difundan contenidos eróticos, pornográficos, que propicien contactos de orden personal o colectivo vinculados a los servicios anteriormente mencionados, o que se utilicen palabras mal sonantes u obscenas, relacionadas con algunas de las características anteriores.

En este sentido, serán considerados servicios de naturaleza erótica aquellos servicios de tarificación adicional cuyo contenido se refiera, directa o indirectamente, a la exaltación del instinto carnal. Por su parte, se considerarán servicios de naturaleza pornográfica los servicios cuyo contenido aluda, directa o indirectamente, a los órganos genitales masculinos y/o femeninos de forma obscena. Asimismo, estarán adscritos a este código los servicios cuyo contenido se refiera a valores u opiniones morales, éticas, religiosas e ideológicas.

Llegados a este punto, y una vez revisado someramente el citado Código, este Comisionado Parlamentario dirigió el caso planteado a la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información, proponiendo para su valoración, la posibilidad de ampliación de estos supuestos en el vigente Código de Conducta, o bien el estudio de un nuevo Código que contemplara estos servicios de telefonía móvil, ya que también conllevan una retribución específica en concepto de remuneración al abonado llamado.

En atenta contestación, el Titular de la citada Secretaría de Estado comunica a este Comisionado Parlamentario los trabajos que están desarrollando con vistas a regular, mediante Orden Ministerial, la prestación de los servicios de tarificación adicional y, en particular, el régimen aplicable a los servicios de mensajería que se prestan a través de números cortos.

Asimismo nos participan que, una vez concluidos estos trabajos e iniciados los trámites administrativos para la aprobación de la citada Orden Ministerial, nos remitirán la correspondiente propuesta al objeto de que se realicen las observaciones que se consideren oportunas para su toma en consideración.

## 2320. Publicidad dirigida a menores (2)

En este ejercicio y en relación con la protección de los menores de edad ante la publicidad dirigida específicamente a ellos, se han tramitado dos expedientes de queja, pasado a detallar uno de ellos a título ilustrativo.

El registrado con el número 759/05 se inició a instancia de un padre que exponía a esta Institución su preocupación por el hecho de que su hijo, de dieciséis años de edad, hubiera recibido una carta de «Movistar» que, utilizando la referencia a un supuesto amigo llamado «Josete», le conminaba a realizar un mayor número de llamadas, empleando un nuevo servicio denominado «Mis Cinco».

El motivo de su queja radicaba, fundamentalmente, en el contenido de las expresiones que se utilizaban en dicha misiva, como, por ejemplo: «...últimamente noto tu comportamiento un poco extraño. Has dejado de llamar a los amigos sin ninguna explicación y nadie entiende nada»; «iPero, no seas así!»; «iTe sale por tres céntimos minuto! iMenuda ganga!»; «Si de verdad te has enfadado con nosotros puedes cambiar tus números por otros nuevos iY cámbiate rápido a mis cinco, que te vas a quedar sin amigos!».

Una vez analizada dicha publicidad, este Comisionado Parlamentario remitió un escrito a la entidad Telefónica Móviles trasladando las preocupaciones de este padre, así como diversas reflexiones destinadas a resaltar la importancia de que la especial protección de los derechos e intereses de los menores presidiera la actuación de las entidad públicas y privadas y, en el caso de éstas últimas, sus campañas publicitarias y comerciales, y determinara un mayor control de los mensajes cuando se trata de comunicar el beneficio de un determinado producto o servicio a los consumidores más pequeños e influenciables.

En este sentido, se solicitó a la mencionada entidad mercantil que valorase y cuidase los mensajes publicitarios para futuras campañas, sobre todo cuando éstas tuvieran como posibles destinatarios a menores de edad.

#### 2330. Consumo (14)

Revisando primeramente el marco normativo referido al consumo, se puede destacar el artículo 51 la Constitución Española, que obliga a los poderes públicos a garantizar la defensa de los consumidores, protegiendo mediante procedimientos eficaces, la seguridad, la salud y los legítimos intereses económicos de los mismos, así como a promover la información y la educación de los

consumidores, fomentar sus organizaciones y oír a éstos en las cuestiones que puedan afectarles, en los términos que la Ley establezca.

Con el fin de dar cumplimiento al citado mandato constitucional, se aprobó la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores, que estableció el marco General de actuación a nivel estatal en esta materia.

Asimismo, el artículo 11 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, establece como uno de los principios rectores de la acción administrativa, la obligación de las Administraciones Públicas de tener en cuenta las necesidades del menor al ejercer sus competencias, especialmente, y entre otras, en materia de consumo.

La variedad de los ámbitos en que incide esta cuestión, hace que estas funciones no se concentren en una sola instancia, central o autonómica, sino que más bien su desarrollo será el resultado de la intervención de todos los poderes públicos que integran el Estado, según sus competencias.

En el ámbito de la Comunidad de Madrid, la Ley 11/1998, de 9 de julio, de Protección de los Consumidores, y su posterior desarrollo Reglamentario mediante Decreto 152/2001, de 13 de septiembre, configura un marco normativo destinado a garantizar la defensa y promoción de los derechos de los Consumidores, destacando la protección prioritaria de determinados colectivos, de manera especial el de los menores de edad, como sujetos más vulnerables ante el fenómeno de consumo.

A su vez, y de forma específica, la Ley 6/1995, de 28 de marzo, de Garantías de los Derechos de la Infancia y la Adolescencia en la Comunidad de Madrid, dedica un Capítulo a la protección ante la publicidad y el consumo, observando una especial garantía de los derechos de los menores como consumidores, así como promocionándose la información y la educación para el consumo.

La desatención a este derecho básico a la protección de que han de ser objeto de forma prioritaria algunos colectivos como la infancia y la adolescencia, motivó la presentación de diez queja durante este año 2005.

A título de ejemplo, esta Institución recibió el traslado, desde el Departamento de Servicios Sanitarios, Calidad y Consumo de la Junta Municipal de Arganzuela, de una reclamación presentada por una ciudadana sobre la venta de un teléfono móvil efectuada por un menor de edad, sin el consentimiento de su tutor. (1266/05).

El traslado de la citada Reclamación se efectúa, según comunica el mencionado Departamento municipal, en virtud de lo establecido en el artículo 16 la Ley 11/1998, de 9 de julio, de Protección de los Consumidores de la Comunidad de Madrid. Asimismo, argumenta el traslado a esta Institución para que, «en virtud de la prohibición de contratos con menores recogida en el artículo 1263 del Código Civil, gestione la responsabilidad de esta clase de locales».

Tras un análisis de la documentación recibida, es importante destacar que, según establece el artículo 103 de la Ordenanza Municipal de Protección de los Consumidores de 27 de marzo de 2003, corresponde a la Oficina Municipal de Información al Consumidor Central y a las veintiuna Oficinas Municipales de Información al Consumidor de Distrito, promover y desarrollar la protección y defensa de los consumidores en el ámbito de las competencias que en esta mate-

ria corresponden al Ayuntamiento de Madrid, de acuerdo con la legislación estatal y autonómica.

Constituyendo una función de la OMIC la recepción, tramitación y mediación de las reclamaciones que se presenten o le sean remitidas, el artículo 105 de la citada Ordenanza Municipal establece que recibida la reclamación, el procedimiento de tramitación de la misma consiste en la realización de las actuaciones tendentes a lograr la mediación entre las partes, que en ningún caso tendrá carácter coactivo.

En este sentido, esta Institución entiende que, para el caso concreto e individual de esta reclamación, no se ha procedido conforme a lo establecido, pues no consta que se haya realizado ninguna labor de mediación o cualquier otra que pudiera asegurar la investigación y defensa de los consumidores reclamantes.

Por otro lado, esta Institución no parece ser el órgano administrativo competente para la resolución de esta Reclamación, según la referencia realizada al artículo 16 de la Ley 11/1998, utilizado para darnos traslado del asunto.

El Defensor del Menor, como Alto Comisionado de la Asamblea de Madrid para salvaguardar y promover los derechos de las personas menores de edad de la Comunidad de Madrid tiene, entre otras competencias, y según lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 5/1996, de 8 de julio, reguladora de su Estatuto Jurídico, la de supervisar la acción de las Administraciones Públicas de la Comunidad de Madrid para verificar el respeto de los derechos de la infancia y la adolescencia y orientar sus actuaciones en pro de la defensa de los mismos.

No obstante lo anterior, y desde un planteamiento general y global, este Comisionado Parlamentario mantiene un especial seguimiento y estudio de las actividades que realizan los menores como consumidores, al ser la infancia y la adolescencia un colectivo de especial protección, objeto de atención prioritaria en las actuaciones que desarrollen las Administraciones Públicas de la Comunidad de Madrid, conforme a lo estipulado en el artículo 4 de la Ley 11/1998, de Protección de los Consumidores.

En cuanto a la capacidad de obrar del menor de edad en relación con el consumo, el régimen legal se ubica primordialmente en el Código Civil y en concreto, en el artículo 1263.1 que establece, dentro del Título II referido a contratos, que los menores no emancipados no podrán prestar consentimiento.

Así nos encontramos que si bien la doctrina tradicional ha interpretado que este artículo establece una regla general de incapacidad de obrar de los menores no sólo por su literalidad, sino puesta en conexión con las funciones atribuidas a los titulares de las instituciones protectoras, hoy es mayoritaria la doctrina que critica dicha literalidad.

Dicho artículo trata de igual manera a un niño de dos años que a un adolescente de diecisiete, cuando sus condiciones de madurez son diferentes. No sería razonable pensar que determinados actos de consumo realizados por menores de edad fueran impugnables, como por ejemplo la compra de golosinas por un niño de ocho años o la adquisición de ropa o música por un adolescente de diecisiete.

En base a la argumentación dada, este Comisionado Parlamentario devolvió el original y la documentación anexa de la citada reclamación a la Dirección General de Comercio y Consumo

de la Consejería Delegada de Gobierno de Economía y Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Madrid, solicitando información sobre la investigación y resolución de la misma.

En contestación posterior de esa Dirección General, se comunica a esta Institución que la Oficina Municipal de Información al Consumidor del Ayuntamiento de Madrid ha realizado el procedimiento de tramitación de la reclamación, consistente en las actuaciones tendentes a lograr la mediación entre las partes. El resultado finalmente alcanzado ha sido que la empresa se ha comprometido a devolver la cantidad correspondiente al importe de la compra de dicho teléfono móvil a la reclamante.

Al margen de lo anterior, esta Institución solicitó un Informe Jurídico a Dª Silvia Díaz Alabart, Cátedra de Derecho Civil de la Universidad Complutense de Madrid, con la finalidad de ahondar y analizar la capacidad de obrar de los menores de edad como consumidores de este tipo de productos. Dado el interés del mismo, a continuación se reproduce literalmente.

# «CAPACIDAD PARA CONTRATAR DEL MENOR NO EMANCIPADO EN RELACIÓN CON LOS CONTRATOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE TELEFONÍA MOVIL.

El menor de edad no carece absolutamente de capacidad de obrar. En tanto en cuanto sea capaz de entender y querer, tiene capacidad de obrar, y por ende de contratar, si bien se trata de una capacidad limitada por razón de su sometimiento a la patria potestad o a la tutela, y a su propia condición de sujeto protegido que es esencial.

La existencia de esa capacidad limitada se manifiesta tanto en algunos preceptos concretos en los que con determinada edad, a veces se permite su actuación por sí solos, y otras con el consentimiento de sus padres o tutores para completar su capacidad. Esa edad no es siempre la misma, pero puede situarse aproximadamente en los catorce años (1), si bien a partir de los doce ya se le reconoce el derecho a ser oído en las cuestiones que le afecten.

Independientemente de esas reglas específicas, y ya en un ámbito puramente patrimonial, la mejor doctrina siguiendo la línea de nuestro Derecho histórico puesta de relieve por F. De Castro, entiende que los menores pueden también celebrar ciertos contratos de pequeña entidad económica conforme al uso social, contratos para cuya celebración poseen suficiente conocimiento natural, y cuya celebración en absoluto supone riesgo apreciable para su patrimonio. Son actuaciones de los menores de cierta edad que se dan habitualmente en nuestra sociedad, y que se corresponden plenamente con la idea, que se puso de manifiesto en la Exposición de Motivos de la LO 1/96 de protección del menor, de la capacidad progresiva del menor según se va desarrollando su capacidad natural. Lógicamente cuanto más se vaya acercando la edad del menor a la de la mayoría ese ámbito se hace un poco mayor (16-18 años), pero siempre dentro de los parámetros de persona que tiene capacidad limitada

Entre esos contratos están compraventas de algunos productos como libros o grabaciones musicales o de video, arrendamientos por ejemplo de un patín de playa o de una bicicleta, contrato de transporte adquiriendo un billete en cualquier medio de transporte público. Entiendo que no es posible negar la realidad y licitud de este tipo de transacciones celebradas por los menores con capacidad natural para ello (2), y que dentro de estos contratos admisibles puede entenderse incluido el de adquisición de tarjetas prepago de telefonía móvil, siempre que el coste de las mis-

mas se corresponda con la cuantía que un menor puede emplear en sus adquisiciones personales, y ello porque tratándose de tarjeta prepago el gasto a realizar se contempla previamente y es fijo (ya se sabe exactamente cual es el gasto que se lleva a cabo).

En cambio por lo que respecta a contratos celebrados por el propio menor para la prestación del servicio de telefonía móvil, en los que el pago se realiza después de prestado el servicio, tarifando conforme al uso que se haya hecho del mismo, entiendo que el menor de edad carece de capacidad contractual para celebrarlos, ya que de ellos pueden surgir obligaciones que no se cohonestan con su condición de menor por lo que sus representantes legales (padres o tutor) pueden instar su nulidad desde el momento en que tengan conocimiento de la celebración del mismo. La razón es que el tipo de contrato, con un gasto no controlado previamente, y que puede superar los límites que se corresponden con la pequeña entidad económica a la que más arriba he aludido no puede considerarse incluido en la esfera de capacidad contractual de los menores, cuyo límite más seguro es su propio beneficio (el principio superior de «interés del menor» consagrado en España por la LO 1/96) como sujeto necesitado de protección que es.

Sería recomendable que las empresas dedicadas a la telefonía móvil tuvieran muy en cuenta esta realidad para que conforme a las buenas prácticas comerciales, que son las que les interesa llevar a cabo, a fin de tener una imagen de seriedad y confianza, no incluyeran a los menores de edad dentro de su potencial grupo de clientes que operan mediante contrato.»

(1) Desde los doce años: ha de oírseles siempre en las situaciones de crisis matrimonial de sus progenitores, y para tomar las pertinentes medidas judiciales sobre su cuidado y educación. Han de consentir el acogimiento y la adopción. Desde los catorce años: pueden contraer matrimonio si se les dispensa de emancipación, testificar en la prueba de testigos, para adquirir la nacionalidad española por opción, carta de naturaleza o residencia jurar o prometer fidelidad al Rey y obediencia a la Constitución y a las leyes. Pactar con la víctima de un ilícito penal causado por ellos la realización personal de determinada actividad a favor del perjudicado, para sustituir total o parcialmente la indemnización dineraria de la responsabilidad civil.

Con el consentimiento de sus padres o tutor, otras muchas actuaciones, por ejemplo, otorgar capitulaciones matrimoniales, salvo si pactaren el régimen de separación o participación cosa que pueden hacer por sí solos, o también con ese consentimiento puede asociarse.

(2) Evidentemente estoy partiendo de que estas adquisiciones no superen unos límites económicos razonables, los que vendrán dados por la edad del menor, y su disponibilidad económica que no sólo será la adecuada a su edad, sino que habrá de tomarse también en consideración que se corresponda con la de su entorno familiar, pues como es sabido, los hijos menores, además del deber de obediencia y respeto para con sus padres, deben contribuir equitativamente, según sus posibilidades, al levantamiento de las cargas de la familia mientras convivan con ella.. (Art. 155 CC)».

### 2331. Venta de alcohol y tabaco a menores

#### Alcohol

En relación con las quejas que hacen referencia a la venta y consumo de bebidas alcohólicas es posible distinguir entre aquellas quejas cuyo motivo es la venta de bebidas alcohólicas a meno-

res de edad en establecimientos comerciales, en cuyo caso la actuación del Defensor del Menor se ha ceñido a la comunicación de los hechos al Ayuntamiento competente, a los efectos de proceder a la oportuna inspección y, en su caso, iniciar el correspondiente procedimiento sancionador.

También se han recibido quejas firmadas por los progenitores de menores, en las que se muestran disconformes con el procedimiento incoado contra sus hijos por haber sido supuestamente sorprendidos consumiendo bebidas alcohólicas en la vía pública.

En este sentido, parece importante recordar que Ley 5/2002, de 27 de junio, sobre Drogode-pendencias y otros Trastornos Adictivos de la Comunidad de Madrid, dispone en su artículo 52.5 que las sanciones por infracción relativa al consumo de alcohol en la vía pública, consistirán en prestaciones en beneficio de la comunidad, que no podrán imponerse sin consentimiento del infractor, y se desarrollarán durante un número de sesiones previamente fijado, bien en beneficio de la colectividad o de personas que se encuentren en situación de precariedad por cualquier motivo. Se buscará preferentemente relacionar la naturaleza de la actividad en que consista esta medida con la de los bienes jurídicos afectados por los hechos cometidos por el infractor. Si éste no prestase el consentimiento antes aludido, la medida de prestación será sustituida por la multa correspondiente (300 a 30050 euros).

Otro grupo de quejas lo constituyen las presentadas por ciudadanos –sean madres o padres o no lo sean– molestos y preocupados por el consumo de bebidas alcohólicas que se realiza en la vía pública, lo que comúnmente se denomina «botellón».

En este sentido, además de las medidas propuestas en ejercicios anteriores, antes del comienzo del verano de 2005, se estimó la oportunidad de llevar a cabo medidas de carácter conjunto en colaboración con la Federación de Municipios de Madrid.

Dicha actuación conjunta entre la citada Federación de Municipios de Madrid y el Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid se centraba en que resulta claramente constatable que el periodo estival, unido a las festividades locales que a lo largo de la geografía madrileña, inciden poderosamente en un incremento de la ingesta de bebidas alcohólicas, escudada en un hábito social que falsamente hace irremediable el binomio fiesta-alcohol.

Como es sabido, este hecho produce nocivas situaciones de conflicto que derivan, en muchos casos, en un incremento de los accidentes de tráfico y otras situaciones de riesgo para todos y especialmente para los más jóvenes.

Por todo ello, aprovechando la oportunidad que brinda este Informe Anual al Parlamento autonómico, una vez más cabe decir que se hace necesario el esfuerzo conjunto de instituciones, administraciones y ciudadanos, a fin de coordinar las actuaciones de prevención, información y atención a la legalidad vigente que sean necesarias, para conseguir un consumo responsable y moderado en los adultos, y una tolerancia cero para los menores, en beneficio de todos.

Siguiendo estas premisas, conjuntamente se redactó el siguiente manifiesto:

La Federación de Municipios de Madrid, y el Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid, presentaron el siguiente manifiesto dirigido a la población en general, y a los Ayuntamientos:

#### Manifiesto:

«La realidad del consumo de alcohol y otras sustancias por nuestros jóvenes, debe ser objeto de reflexión y de adopción coordinada de medidas por parte de todos.

El verano que ahora comienza, es un momento de especial incremento en el consumo, pero también un momento en el con la reflexión de todos, y la actuación coordinada de instituciones y administraciones, puede suponer un avance en positivo para la erradicación de hábitos de consumo abusivos, que en periodo estival se complican con la celebración de numerosas fiestas patronales.

Por todo ello, ambas instituciones aprobamos la elaboración y difusión del presente manifiesto, que asumimos y trasladamos a todos los ciudadanos y Ayuntamientos de la Comunidad de Madrid.

Primero.—Manifestamos nuestro compromiso para cumplir y hacer cumplir las normas de prevención y control del consumo de drogas, y muy especialmente de alcohol, con una atención principal a nuestros jóvenes y niños.

Segundo.—Fomentaremos la cultura diaria del deporte, de actividades lúdicas saludables, del voluntariado y del contacto con la naturaleza, frente a la paulatinamente extendida cultura de la noche y del alcohol.

Tercero.—Promoveremos, de una manera conjunta, campañas institucionales de sensibilización ante la problemática que genera el consumo de alcohol entre los menores, que impliquen un cambio de actitudes en la población y que contribuyan a que se produzca un rechazo social ante el consumo de alcohol y tabaco por parte de los menores de edad.

Cuarto.—Apelamos desde aquí y con este objetivo a las familias y nuestros adolescentes y jóvenes a que asuman como suya esta preocupación por el abuso del alcohol y otras drogas y les pedimos la corresponsabilidad imprescindible para crear un clima vecinal de consumo responsable y moderado en los adultos y una tolerancia cero para los menores.

Quinto.—Difundiremos esta recomendación a todos los Municipios de nuestra Comunidad, a fin de extender estas actuaciones al conjunto de nuestro ámbito territorial.

### • Tabaco

En relación con el consumo y venta de tabaco a menores de edad, se han presentado sendos escritos de queja durante el ejercicio 2005. En dichas quejas se planteaban determinadas dudas en cuanto a la conveniencia y beneficio que para los menores podría tener el contenido del entonces proyecto de ley de medidas sanitarias frente al tabaquismo y reguladora de la venta, el suministro, el consumo y la publicidad de los productos del tabaco en relación con menores de edad, que, en su mayor parte del articulado, entró en vigor en fecha 1 de enero de 2006.

Dada la importancia que para la materia de este epígrafe tiene la referida norma, y desde una óptica eminentemente informativa, parece obligado hacer aquí mención a su contenido, pues ya en su preámbulo expone los motivos por los cuales deben adoptarse medidas en relación con los menores de edad.

De este modo, señala que las medidas relativas a la publicidad y la promoción de los productos del tabaco, ya sea directa o indirecta, y el patrocinio de diferentes actividades, tienen una pro-

bada influencia sobre las conductas personales y los hábitos sociales, por lo que se convierten en un claro elemento de inducción y favorecimiento de su consumo, especialmente en el ámbito infantil y juvenil; por ello se hace necesario incidir limitativamente en todas las clases y medios de publicidad, ya sean impresos, radiofónicos, televisivos, electrónicos o cinematográficos.

Expresamente viene a indicar que la prohibición de la publicidad directa e indirecta y el patrocinio de los productos del tabaco, representa una de las principales medidas de protección, dirigidas a la infancia y a la juventud, y pone de manifiesto la responsabilidad de las autoridades públicas, al limitar el acceso y disponibilidad de un producto, que genera adicción, discapacidad, enfermedad y muerte.

Más adelante, evidencia la necesidad de contar con una base jurídica que facilite la existencia y eficacia de las medidas que la ley proyectada propone especialmente en la población infantil y juvenil, como principal sector de población al que se dirige la regulación de los productos del tabaco.

Otra significativa mención a los menores en el texto de la Exposición de Motivos se aprecia cuando trata sobre la consideración, como actuación prioritaria, del establecimiento de espacios sin humo. El texto especifica a renglón seguido que dicha consideración lo es en mayor medida en el caso de los menores.

La Ley, tras el preámbulo al que se ha hecho mención, se articula en cinco capítulos, dedicados respectivamente a la regulación de las disposiciones generales, las limitaciones a la venta, suministro y consumo de los productos del tabaco, la regulación de su publicidad, promoción y patrocinio, medidas de prevención del tabaquismo, de promoción de la salud y de facilitación de la deshabituación tabáquica, así como el régimen de las infracciones y sanciones.

A pesar de que en la Comunidad de Madrid ya existía previsión normativa respecto de la venta de tabaco a menores de edad, la nueva ley prohíbe vender o entregar a personas menores de dieciocho años productos del tabaco, así como cualquier otro producto que le imite e induzca a fumar. Igualmente, se prohíbe la venta de tabaco por personas menores de dieciocho años.

«Artículo 3.2. Se prohíbe vender o entregar a personas menores de dieciocho años productos del tabaco, así como cualquier otro producto que le imite e induzca a fumar. En particular, se prohíbe la venta de dulces, refrigerios, juguetes y otros objetos que tengan forma de productos del tabaco y puedan resultar atractivos para los menores. Igualmente, se prohíbe la venta de tabaco por personas menores de dieciocho años.

En el empaquetado de los productos del tabaco deberá incluirse una referencia expresa a la prohibición de su venta a menores de dieciocho años.

Artículo 3.3. En todos los establecimientos en los que esté autorizada la venta y suministro de productos del tabaco, se instalarán en lugar visible carteles que, de acuerdo con las características que señalen las normas autonómicas en su respectivo ámbito territorial, informen, en castellano y en las lenguas cooficiales, de la prohibición de venta de tabaco a los menores de dieciocho años y adviertan sobre los perjuicios para la salud derivados del uso del tabaco.

En estos establecimientos se exigirá a todas las personas compradoras, salvo que sea evidente que son mayores de edad, acreditar dicha edad mediante documento de valor oficial. »

Un detalle de interés se advierte en el apartado 4 del artículo 3, pues prohíbe la comercialización, venta y suministro de cigarrillos en unidades sueltas o empaquetamientos de menos de 20

unidades. Si bien este precepto no menciona a personas menores de edad, la venta de unidades sueltas de productos de tabaco ha tenido generalmente como destinatarios a menores, debido a su bajo poder adquisitivo. Resulta asimismo de interés el hecho de que con esta medida se ponga freno a una práctica comercial que pudiera fomentar el consumo de tabaco por menores: la venta de cajetillas de 10 cigarrillos a un precio proporcionalmente igual o inferior al de las de 20 unidades.

El artículo 4 de la Ley se rubrica «Venta y suministro a través de máquinas Expendedoras» y, en el caso de menores de edad, se prohíbe taxativamente su uso. Es obligatorio, también, que en la superficie frontal de las máquinas figure de forma clara y visible una advertencia sanitaria sobre los perjuicios para la salud derivados del uso del tabaco, especialmente para los menores. Además, para garantizar el uso correcto de estas máquinas, deberán incorporar los mecanismos técnicos adecuados que permitan impedir el acceso a los menores de edad que deberán estar homologados por el Ministerio de Industria; los criterios de homologación se desarrollarán reglamentariamente.

Por otra parte, la Ley también prohibirá la venta y suministro, en cualquier caso, en determinados lugares:

- Centros y dependencias de las Administraciones públicas y entidades de Derecho público.
- Centros sanitarios o de servicios sociales y sus dependencias.
- Centros docentes, independientemente de la edad del alumnado y del tipo de enseñanza.
- · Centros culturales.
- Centros e instalaciones deportivas.
- Centros de atención y de ocio y de esparcimiento de los menores de edad.

En cualquier otro lugar, centro o establecimiento donde esté prohibido su consumo, así como en los espacios al aire libre señalados en el artículo 7, esto es: centros de trabajo públicos y privados; instalaciones deportivas y lugares donde se desarrollen espectáculos públicos; centros de ocio o esparcimiento en los que se permita el acceso a menores de dieciocho años; espacios del transporte suburbano (vagones, andenes, pasillos, escaleras, estaciones, etc.; medios de transporte ferroviarios y marítimos; y estaciones, áreas de servicio y similares.

En relación con las limitaciones al consumo de los productos del tabaco, la Ley señala que deberá hacerse exclusivamente en aquellos lugares o espacios en los que no esté totalmente prohibido o en los especialmente habilitados para ello. En este sentido, la norma distingue entre los lugares en los que está totalmente prohibido fumar y aquellos otros en que se prohíbe fumar pero se permite la habilitación de zonas para fumar, siempre que se cumplan determinados requisitos, tales como una señalización adecuada, la separación física del resto de las dependencias y la dotación de sistemas de ventilación independiente.

Con carácter expreso establece la prohibición total de fumar en los siguientes espacios:

- Centros de trabajo públicos y privados, salvo en los espacios al aire libre.
- Centros y dependencias de las Administraciones públicas y entidades de Derecho público.

- Centros, servicios o establecimientos sanitarios.
- Centros docentes y formativos, independientemente de la edad del alumnado y del tipo de enseñanza.
- Instalaciones deportivas y lugares donde se desarrollen espectáculos públicos, siempre que no sean al aire libre.
- Zonas destinadas a la atención directa al público.
- Centros comerciales, incluyendo grandes superficies y galerías, salvo en los espacios al aire libre. En los bares, restaurantes y demás establecimientos de hostelería y restauración situados en su interior y separados del resto de sus dependencias, no se podrá fumar, sea cual fuere su superficie, salvo que se habiliten zonas para fumadores.
- · Centros de atención social para menores de dieciocho años.
- Centros de ocio o esparcimiento, en los que se permita el acceso a menores de dieciocho años, salvo en los espacios al aire libre.
- Centros culturales, salas de lectura, exposición, biblioteca, conferencias y museos.
- Salas de fiesta o de uso público en general, durante el horario o intervalo temporal en el que se permita la entrada a menores de dieciocho años.
- Áreas o establecimientos donde se elaboren, transformen, preparen, degusten o vendan alimentos.
- Ascensores y elevadores.
- Cabinas telefónicas, recintos de los cajeros automáticos y otros espacios de uso público de reducido tamaño (que no ocupen una extensión superior a cinco metros cuadrados).
- Vehículos o medios de transporte colectivo urbano e interurbano, vehículos de transporte de empresa, taxis, ambulancias, funiculares y teleféricos.
- Todos los espacios del transporte suburbano (vagones, andenes, pasillos, escaleras, estaciones, etc.), salvo los espacios que se encuentren por completo al aire libre.
- Medios de transporte ferroviarios y marítimos, salvo en los espacios al aire libre.
- Aeronaves con origen y destino en territorio nacional y en todos los vuelos de compañías aéreas españolas, incluidos aquellos compartidos con vuelos de compañías extranjeras.
- Estaciones, áreas de servicio y similares, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 8.1, (y en las áreas de descanso al aire libre).
- En cualquier otro lugar en el que, por mandato de esta Ley o de otra norma o por decisión de su titular, se prohíba fumar.

Más adelante, concretamente en el artículo 8, la Ley establece un listado de espacios o lugares en los que es posible habilitar zonas para fumar, ello sin perjuicio de que exista prohibición de fumar. Estos espacios o lugares que podrán disponer de espacios para fumadores son los siguientes:

- Centros de atención social.
- Hoteles, hostales y establecimientos análogos.
- Bares, restaurantes y demás establecimientos de restauración cerrados, con una superficie útil destinada a clientes o visitantes igual o superior a 100 metros cuadrados, salvo que se hallen ubicados en el interior de centros o dependencias en los que se prohíba fumar.
- Salas de fiesta, establecimientos de juego, o de uso público en general, durante el horario o
  intervalo temporal en el que no se permita la entrada a menores de dieciocho años, salvo
  en los espacios al aire libre.
- Salas de teatro, cine y otros espectáculos públicos que se realizan en espacios cerrados (en estos casos, la ubicación de la zona de fumadores deberá situarse fuera de las salas de representación o proyección.
- Aeropuertos.
- Estaciones de autobuses.
- Estaciones de transporte marítimo y ferroviario.

El capítulo III supone la incorporación de la Directiva 2003/33/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de mayo de 2003, relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros en materia de publicidad y de patrocinio de los productos del tabaco.

De esta forma, el artículo 9 establece la prohibición del patrocinio de los productos del tabaco, así como toda clase de publicidad, y promoción de los mismos en todos los medios y soportes, incluidas las máquinas expendedoras y los servicios de la sociedad de la información. Dicho precepto establece una serie de excepciones a la prohibición general. En lo que a los menores de edad atañe, las excepciones a la publicidad contienen a su vez la excepción si tienen como destinatario principal a los menores de edad.

Está permitida la publicidad de las presentaciones de productos del tabaco a profesionales del sector, así como la promoción de dichos productos en las expendedurías de tabaco y timbre del Estado siempre que no tenga como destinatarios a los menores de edad.

El capítulo IV, incorpora medidas de prevención del tabaquismo impulsando acciones de educación para la salud y de información sanitaria. También recoge la promoción de programas para la deshabituación tabáquica en la red asistencial del Sistema Nacional de Salud, la creación del Observatorio para la Prevención del Tabaquismo, así como las necesarias medidas de coordinación en el seno del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud para el mejor cumplimiento de la Ley.

Singular relevancia presenta el artículo 13 de la Ley, pues marca la obligación de las Administraciones públicas competentes de promover las medidas necesarias para la protección de la salud y la educación de los menores, con el fin de prevenir y evitar el inicio en el consumo y de ayudarles a superar la dependencia. Se potenciará –refiere la norma– la puesta en marcha de programas de actuación en la atención pediátrica infantil con información específica para los padres fumadores y campañas sobre los perjuicios que la exposición al humo provoca en los menores.

La Ley se completa con un régimen de infracciones y sanciones previsto en el capítulo V, en el que, además de tipificar las correspondientes conductas contrarias a la norma y asignarles el respectivo reproche sancionador, se identifican los responsables, incluso en los supuestos de infracciones cometidas por menores, y se delimitan también las competencias sancionadoras.

El régimen de infracciones y sanciones las clasifica en leves, graves y muy graves. En lo que a los menores de edad respecta, cabe destacar que el proyecto de Ley considera infracciones leves el hecho de no disponer o no exponer en lugar visible en los establecimientos en los que esté autorizada la venta de productos del tabaco los carteles que informen de la prohibición de venta de tabaco a los menores de dieciocho años y adviertan sobre los perjuicios para la salud derivados del uso del tabaco. La venta o comercialización de productos del tabaco por personas menores supone o supondrá también la consideración de falta leve.

Las siguientes conductas están tipificadas como infracciones graves:

- La venta o entrega a personas menores de dieciocho años de productos del tabaco o de productos que imiten productos del tabaco e induzcan a fumar, así como de dulces, refrigerios, juguetes y otros objetos que tengan forma de productos del tabaco y puedan resultar atractivos para los menores.
- Permitir a los menores de dieciocho años el uso de máquinas expendedoras de productos del tabaco.
- La distribución gratuita o promocional de productos, bienes o servicios con la finalidad o efecto directo o indirecto de promocionar un producto del tabaco a menores de dieciocho años.

En el caso de la infracción por entrega a personas menores de dieciocho años de productos del tabaco, será responsable quien hubiera realizado la entrega al menor.

En el supuesto de venta de productos del tabaco a menores de dieciocho años responderá el titular del local, centro o establecimiento en el que se cometa la infracción o, en su defecto, el empleado de aquel que estuviese a cargo del establecimiento o centro en el momento de cometerse la infracción. Si el titular del local, centro o establecimiento fuera una Administración pública, responderá dicha Administración, sin perjuicio de que ésta exija a sus autoridades y demás personal a su servicio la responsabilidad en que hubieran incurrido.

En cuanto a las infracciones muy graves, señalar que serán aquellas relativas a la publicidad, promoción y patrocinio de los productos del tabaco en todos los medios, incluidos los servicios de la sociedad de la información.

En términos generales, las infracciones leves serán sancionadas con multa de hasta 30 euros si la conducta infractora se realiza de forma aislada, y con multa de 30 hasta 600 euros en los demás casos; las graves, con multa desde 601 euros hasta 10.000 euros, y las muy graves, desde 10.001 euros hasta 600.000 euros.

La cuantía de la sanción que se imponga se graduará teniendo en cuenta el riesgo generado para la salud, la repercusión social de la infracción, el beneficio que haya reportado al infractor la conducta sancionada y la previa comisión de una o más infracciones a esta Ley.

Las sanciones se dividirán, dentro de cada categoría, en tres grados, mínimo, medio y máximo. Se impondrán en grado máximo las sanciones por hechos cuyo perjudicado o sujeto pasivo sea un menor de edad y las que se impongan en los casos en los que la conducta infractora se realice con habitualidad o de forma continuada, salvo que la habitualidad o continuidad formen parte del tipo de la infracción. Al contrario, se impondrán en grado mínimo cuando se cometan por un menor de edad. No obstante lo anterior, cuando sea declarada la responsabilidad de los hechos cometidos por un menor, responderán solidariamente con él sus padres, tutores, acogedores y guardadores legales o de hecho por este orden, en razón al incumplimiento de la obligación impuesta a éstos que conlleva un deber de prevenir la infracción administrativa que se impute a los menores. La responsabilidad solidaria vendrá referida a la pecuniaria derivada de la multa impuesta.

Previo el consentimiento de las personas referidas y oído el menor, podrá sustituirse la sanción económica de la multa por las medidas reeducadoras que determine la normativa autonómica.

# 2500. Tiempo libre, deporte y juegos (30)

El tiempo libre de nuestra infancia y adolescencia, su fomento y aprovechamiento, tiene implicación en diversos derechos recogidos en la Ley autonómica 6/1995, de 28 de Marzo, de Garantías de los Derechos de la Infancia y la Adolescencia, como el derecho al juego (artículo 18), el derecho a un medio ambiente adecuado (artículo 20), el derecho a conocer y participar en el entorno urbano (artículos 21 y 22) y el derecho a la participación social (artículo 23).

De igual manera, el artículo 19 de la citada Ley 6/1995 encomienda a las Administraciones Públicas de la Comunidad de Madrid el deber de favorecer, bajo los principios de coeducación e integración de los menores, las actividades de ocio en los barrios y municipios, gestionados por entidades vecinales o asociativas con la colaboración de los menores.

Pero junto a la actividad de fomento de este derecho que corresponde a los poderes públicos, ha de ser prioritaria la de dotar de una mayor seguridad jurídica al desarrollo de tales iniciativas de ocio y participación social de las personas menores de edad. Ello se pone de relieve en la tramitación de expedientes incluidos bajo este epígrafe, que ponen de manifiesto cómo en ocasiones, las condiciones del ejercicio de actividades de tiempo libre, deporte y juegos no gozan de los recursos, garantías, o condiciones adecuadas.

En cuanto a los expedientes tramitados en este ejercicio 2005, diecinueve de ellos se refieren al deporte, tanto a su práctica como a la debida adecuación de las instalaciones deportivas.

Como muestra de esta variada temática y a título de ejemplo, el expediente registrado con el número 769/05 se refería a una queja presentada por un ciudadano madrileño, que exponía a este Comisionado Parlamentario su disconformidad con la supresión de unas pistas de baloncesto y un parque públicos ubicados en el número veintidós de la calle del Padre Damián, con objeto de construir, en su lugar, unas canchas de paddle.

Según el relato del interesado, se iban a eliminar dichas instalaciones con la finalidad de proscribir, en las zonas ajardinadas, el consumo de bebidas alcohólicas fuera de los lugares y horarios en que está autorizado.

Esta decisión había causado la preocupación del compareciente y de gran número de los vecinos que residen en esa zona, debido a que las pistas de baloncesto y los jardines son utilizados por muchos ciudadanos como lugar de esparcimiento. Argumentaba, además, que la manera de limi-

tar el consumo de bebidas alcohólicas no es suprimir los jardines donde se realiza, sino establecer pautas que impidan esta actividad en las horas en que se lleve a cabo.

Asimismo, exponía que esta medida perjudicaría a todas las personas que acuden a estos espacios para solazarse con habitualidad, respetando las normas establecidas para su disfrute, así como a un número considerable de niños que practican el baloncesto con objeto de participar en competiciones oficiales.

Ante la situación descrita, este Comisionado Parlamentario solicitó al Concejal Presidente de la Junta Municipal del Distrito de Chamartín, informe acerca de la veracidad de los hechos expuestos y de las previsiones que, por esa Administración, se hubieran realizado en relación con las instalaciones mencionadas.

De acuerdo con la información aportada con posterioridad a esta Institución, la rehabilitación y remodelación del Parque de San Jorge, así como de su zona deportiva, es un proyecto elaborado por los Técnicos adscritos a dicha Junta Municipal, con la conformidad de los vecinos de las comunidades de propietarios afectadas y del párroco de la iglesia de San Jorge. Este último y la Asociación de Vecinos de ese barrio habían intervenido trasladando las quejas sobre la situación de degradación del parque, los problemas de suciedad, vandalismo e inseguridad, y manifestando sus preferencias y necesidades en relación con la realización del proyecto integral del mismo.

Según continuaba el informe, en su nuevo diseño se revitalizará la zona infantil con otros juegos infantiles más modernos y divertidos, y se incrementarán las zonas verdes. Asimismo, se construirán cinco pistas de paddle con césped artificial, cerramiento y alumbrado según la normativa de la Federación Española de Paddle, y un módulo de vestuarios con una oficina de atención al público.

Por otra parte, se hacía referencia a la circunstancia de que se va a dotar a las instalaciones de un acceso para personas con movilidad reducida, así como con una cafetería que se ubicará en un módulo anexo, desde donde se podrán observar los partidos.

También se destacaba que el cerramiento perimetral se llevaría a cabo como en otros parques y jardines de Madrid, medida que los vecinos y usuarios han considerado conveniente, sobre todo para preservar su conservación y mantenimiento durante la noche.

Por último, se ponía de manifiesto que la remodelación citada ya había sido aprobada en el Pleno Municipal del Distrito de Chamartín, y se resaltaba que se había producido con el beneplácito de los vecinos de la zona a la que afecta y de acuerdo a las demandas que ellos habían efectuado.

### 2600. Parques infantiles y otros espacios para el recreo y el esparcimiento (14)

La Constitución Española establece, en su artículo 45, el derecho de todos los españoles a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona y, en paralelo, el deber también general de su conservación.

Asimismo, encomienda a los poderes públicos la obligación de velar por la utilización racional de todos los recursos naturales con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida, y defender y restaurar el medio ambiente apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.

De igual manera y en el ámbito jurídico de protección de los derechos de los menores en la Comunidad de Madrid, el artículo 20 de la Ley 6/1995, de Garantías de los Derechos de la Infancia y la Adolescencia, determina el derecho de todo menor a desarrollarse en un medio ambiente no contaminado y el deber de las Administraciones Públicas de la Comunidad de Madrid de promover las actuaciones necesarias para fomentar el conocimiento y el respeto del medio ambiente entre los menores, y la necesidad de adquirir unos hábitos saludables para la conservación del mismo.

A modo de ejemplo de la casuística abordada en este epígrafe, cabe citar el expediente 1083/05, presentado por una vecina del madrileño Municipio de San Martín de la Vega, que ponía de manifiesto a esta Institución su preocupación, compartida por muchos vecinos, en relación con el estado en que se encuentran los parques que existen en esa Localidad.

Según nos manifestaba en su escrito, dicha preocupación se fundamentaba en la existencia de columpios obsoletos y peligrosos y a que las incidencias o roturas del mobiliario no son repuestas ni arregladas, cuestiones que impiden que los niños se desarrollen en un espacio adecuado para cada edad y exento de peligros.

En este contexto, es importante destacar que, como principios rectores de la acción administrativa, la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, dispone en su artículo 11.1 que las Administraciones Públicas deberán tener en cuenta las necesidades del menor al ejercer sus competencias, especialmente en materia de control sobre productos alimenticios, consumo, vivienda, educación, sanidad, cultura, deporte, espectáculos, medios de comunicación, transportes y espacios libres en las ciudades.

De igual manera, tendrán particularmente en cuenta la adecuada regulación y supervisión de aquellos espacios, centros y servicios en los que permanezcan habitualmente niños y niñas, en lo que se refiere, entre otras, a sus condiciones físico-ambientales e higiénico-sanitarias.

A su vez, y analizando el marco jurídico de protección de los derechos de los menores en nuestra Comunidad, la Ley autonómica 6/1995, de 28 de marzo, de Garantías de los Derechos de la Infancia y la Adolescencia, establece en su artículo 22 la obligación de las Administraciones Públicas de la Comunidad de Madrid de velar por la disposición de espacios diferenciados para el uso infantil y de adolescentes en los espacios públicos, a los que se dotará de mobiliario urbano adaptado a las necesidades de uso, con especial garantía de sus condiciones de seguridad.

En base a la argumentación expuesta, esta Institución solicitó informe al Alcalde Presidente del Ayuntamiento de San Martín de la Vega con el fin de esclarecer la situación planteada, así como en su caso, conocer las posibles actuaciones a desarrollar por esa Entidad Local.

En cumplida contestación ampliamente documentada, ese Ayuntamiento comunica a este Comisionado Parlamentario que en el mes de abril de 2005 procedió a la contratación una Empresa para la conservación y mantenimiento de los parques infantiles del municipio y que posteriormente, al no estar satisfechos con los resultados obtenidos, fue contratada otra en su lugar.

Asimismo, expone esa Entidad Local que también se han contratado los servicios de dos Empresas para la instalación de nuevos juegos, bancos y renovación de mobiliario urbano, parte de los cuales tenían como destino dichos parques infantiles.

No obstante a este esfuerzo para dar solución al problema de los parques y atender la demanda de los vecinos del Municipio, este Ayuntamiento nos informa que lamentablemente se siguen produciendo actos de vandalismo en el mobiliario urbano y en los juegos infantiles situados en los parques de esa Localidad, cuestión que hace que dichos esfuerzos y recursos municipales se vean muchas veces superados por el verdadero problema que es el vandalismo.

## 2700. Transportes (6)

En relación con el trasporte y la seguridad de los menores de edad en los medios de locomoción, esta Institución mantiene un especial seguimiento y preocupación sobre las diferentes cuestiones que están relacionadas, entre otras, con los accidentes de tráfico donde se ven implicados niños y adolescentes, directa o indirectamente.

Según datos de la Dirección General de Tráfico y del Instituto MAPFRE de Seguridad Vial, consignados en la introducción del Estudio «La Seguridad Vial en los niños: cuestión de familia» y referidos al año 2004, 124 menores de 14 años fallecieron en accidente de tráfico en España y casi 1.100 sufrieron heridas graves. Asimismo, se calcula que si hubieran ido equipados con los sistemas de seguridad adecuados, se podrían haber evitado el 75% de los fallecidos y el 90% de las lesiones graves.

A la vista de estas cifras aterradoras, esta Institución remitió en el mes de junio de 2005 una serie de reflexiones y sugerencias sobre Seguridad Vial al Ministro del Interior, en su calidad de Presidente del Consejo Superior de Tráfico y Seguridad de la Circulación Vial, que a continuación se detallan en diferentes bloques temáticos:

## Campañas de información y concienciación:

- Esta Institución entiende como necesario insistir en la tarea de concienciar a los padres de la importancia de utilizar con sus hijos los sistemas de sujeción adecuados a su edad y tamaño, como garantía de seguridad en caso de accidente
- Igualmente considera que las campañas de información y concienciación, así como la actitud de vigilancia y sanción a las infracciones, han de ser permanentes e inflexibles.
- En este apartado y como idea para su valoración, se podría estudiar la posibilidad de hacer campañas específicas para diferentes colectivos que puedan tener más dificultad para comprender de manera adecuada estos mensajes.
- Asimismo, esta Institución considera que la campaña de Tráfico relativa al uso del cinturón podría completarse, a nuestro juicio, con la idea de que el adulto, además de abrocharse el cinturón sin relajarse ni siquiera en las distancias más cortas, haga lo mismo con los menores que le acompañan como responsable máximo de su seguridad, desde la perspectiva de que los niños no son sólo víctimas de los accidentes cuando los sufren directamente; también lo son los cientos de huérfanos que deja la carretera.
- En relación con este apartado, la Dirección General de Tráfico informa detalladamente a esta Institución sobre las Campañas específicas para el año 2006, entre las que se encuen-

tran dos referidas a los sistemas de retención infantiles para el transporte de menores, así como las realizadas en el año 2005, en las que han colaborado con la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil y aquellos Ayuntamientos que han querido sumarse a las mismas y que fueron invitados previamente.

#### De carácter normativo:

- Este Comisionado Parlamentario propone como idea a valorar la posibilidad de considerar un agravante cuando sea el niño el que no lleve puesto el cinturón de seguridad o no utilice un sistema de sujeción homologado, al tratarse de un ser vulnerable que no puede tomar la decisión por sí mismo.
- De igual modo, la responsabilidad también debería ser mayor ante una posible retirada de puntos del carnet. El vehículo, además, debería ser inmovilizado si no es posible que continúe su marcha con el niño debidamente sujeto, pues la sanción castiga la infracción pero no protege al menor que puede sufrir un accidente unos kilómetros después de haber sido sancionado el conductor.
  - Sobre este particular se puede destacar que con la entrada en vigor de la Ley 17/2005, de 19 de julio, conducir un vehículo o circular sus ocupantes sin hacer uso del cinturón de seguridad y demás elementos de protección o dispositivos de seguridad obligatorios, pasa a ser considerada falta grave, que implica la pérdida de tres puntos.
- Con vistas al proceso de transposición completa de la Directiva 2003/20/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de abril de 2003, por la que se modifica la Directiva 91/671/CEE del Consejo, sobre el uso obligatorio de cinturones de seguridad en vehículos de menos de 3,5 toneladas, esta Institución entiende como necesario clarificar el contenido del artículo 117 del Reglamento General de Circulación, que observamos de difícil comprensión, así como incorporar, a título de ejemplo, cuestiones como que los niños no podrán utilizar un dispositivo de retención orientado hacia atrás instalado en el asiento delantero de pasajero que posea cojín neumático de seguridad frontal, a menos que dicho cojín haya sido desactivado.
- Sobre esta última cuestión, la Dirección General de Tráfico comunica a esta Institución que se está tramitando en la actualidad un proyecto de modificación del Reglamento General de Circulación que incluye la transposición completa de la Directiva 2003/20/CE. El plazo de transposición finaliza el 9 de mayo de 2006)

### Datos estadísticos:

En cuanto a los datos que se ofrecen sobre accidentes de tráfico, resultaría de sumo interés que las diferentes fuentes de información de Tráfico y de las policías municipales, difundieran de manera sistemática y desagregada las cifras relativas a menores de 18 años implicados en ellos, para que sepamos en cada momento de qué magnitud estamos hablando y sirva para concienciar más a la sociedad en general, y de manera particular a los padres.

# Obtención del permiso de conducir:

Esta Institución considera que se deben valorar más los temas relativos a la seguridad vial de los niños en los requisitos, teóricos y prácticos, que se exigen para obtener el permiso de conducir, de modo que nos aseguremos que quien obtiene su carnet es perfectamente conocedor de la normativa referida a seguridad infantil. En estos momentos, según nos consta, de las 42 preguntas que se realizan en el examen teórico, sólo una se refiere a este aspecto y este es el primer año que esto sucede, pues hasta ahora no se contemplaba ninguna.

#### Educación vial:

- Consciente de que para cambiar hábitos y actitudes es necesario trabajar desde la infancia,
   la educación vial resulta fundamental si se quieren obtener resultados adecuados.
- En este sentido, este Comisionado Parlamentario considera importante que se generalicen, desde todos los Ayuntamientos y centros escolares, las prácticas de educación vial para escolares, a través de las policías locales, autonómicas o Guardia Civil.
- Además, se considera fundamental que la escuela siga promoviendo la educación vial desde la etapa infantil.

#### 3000. SALUD

### 3100. Prevención y promoción de la salud (6)

Se han recibido y tramitado un total de seis quejas de muy diversa índole en el presente epígrafe.

### Tatuajes y piercings

Al igual que en ejercicios anteriores, las prácticas de tatuaje y piercing (perforación cutánea) han dado lugar a tres expedientes de queja. Dos de ellos se incoaron ante la disconformidad mostrada por padres de adolescentes que se habían realizado piercings sin su autorización. Asimismo, los promoventes solicitaban información sobre el modo de poder exigir responsabilidades del establecimiento comercial donde se practicó.

Debe destacarse que durante 2005 ha entrado en vigor el Decreto del Consejo de Gobierno 35/2005, por el que se regulan las prácticas de tatuaje, micropigmentación, perforación cutánea piercing u otras similares de adorno corporal. El artículo 12 de dicho Decreto, que lleva por rúbrica «Menores e incapaces» establece que las citadas prácticas únicamente podrán realizarse a menores e incapaces previa petición de éstos, con consentimiento informado y con respeto a su dignidad. La información que deberá serles prestada será adecuada a sus posibilidades de comprensión. Asimismo, indica que el consentimiento informado de los menores no emancipados deberá prestarse por sus representantes legales.

Una vez que el citado Decreto fue publicado, y dado que su alcance normativo afecta de forma concreta al sector poblacional menor de edad, esta Institución, de conformidad con las competencias previstas en el artículo 29 de la Ley 5/1996, de 8 de julio, del Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid, estimó la oportunidad de plantear una serie de reflexiones relativas a la aplicación y observancia de la referida norma reglamentaria. Atendiendo principalmente a que el grupo de población conformado por adolescentes menores de edad es potencialmente usuario de los servicios prestados por establecimientos que realizan prácticas de adorno corporal, y que en esas edades no se tiene un conocimiento avanzado de la normativa vigente, las diferentes Administraciones e Instituciones implicadas deben hacer un esfuerzo conjunto tendente informar y formar convenientemente a las generaciones más jóvenes, especialmente en todos aquellos aspectos relativos a la prevención de riesgos para la salud.

Dichas reflexiones, que conforme al artículo 29 de la Ley 5/1996 revistieron carácter formal de Sugerencia, se dirigieron a la Dirección General de Salud Pública, Alimentación y Consumo, a los efectos de que se valorase la conveniencia de iniciar campañas divulgativas sobre los contenidos y alcance del Decreto del Consejo de Gobierno 35/2005, por el que se regulan las prácticas de tatuaje, micropigmentación, perforación cutánea *piercing* u otras similares de adorno corporal, a los efectos de su conocimiento y cumplimiento por la sociedad y especialmente por el sector poblacional menor de edad.

# • Oferta de plazas de monitores de ocio y tiempo libre

En este mismo epígrafe tuvo asimismo cabida un expediente incoado ante la solicitud de colaboración que realizó la Fundación «Blas Méndez Ponce ayuda al niño oncológico», cuyo objeto general se puede resumir en la mejora de la calidad de vida del enfermo menor de edad, mediante la consecución de una serie de objetivos específicos, como son, entre otras, la posibilidad de ofertar posibilidades de ocio y tiempo libre; procurar la sana distracción, fomentando la estimulación disfrute y diversión; mejorar su capacidad para las relaciones interpersonales a través de las actividades en grupo como la responsabilidad y la tolerancia, contribuyendo de esta forma a su necesaria integración social.

La concreta demanda de colaboración que la citada Fundación dirigía al Defensor del Menor no era otra que la posibilidad de que se pudieran ofertar algunas plazas gratuitas a los niños que han logrado superar la enfermedad para cursos de monitores de ocio y tiempo libre. En apoyo de dicha solicitud se sumaban diferentes médicos y expertos en Oncología Pediátrica.

Atendiendo a la solicitud formulada, por parte de esta Institución se remitieron una serie de reflexiones y recomendaciones a la Dirección General de Inmigración, Cooperación al Desarrollo y Voluntariado de la Consejería de Familia y Asuntos Sociales de la Comunidad de Madrid, de cuyo contenido se da cuenta en el apartado correspondiente del presente Informe Anual y que, muy en síntesis, sugería a la Administración la posibilidad de ofrecer dicha formación de monitor de ocio y tiempo libre a personas que habían superado la enfermedad, toda vez que su experiencia los convierte en los mejores conocedores de la situación de los menores y sus familias en dichos ámbitos de la vida.

# · Centros de bronceado y usuarios menores de edad

Continuando con otro de los temas que componen este misceláneo epígrafe, podría citarse un expediente incoado a instancias de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad y Consumo que solicitaba el parecer de esta Institución en relación con el proyecto de decreto por el que se regularían los centros de bronceado que utilizan aparatos de radiaciones ultravioletas en la Comunidad de Madrid.

En relación con lo solicitado, debe significarse que con fecha 21 de abril de 2004, se había recibido un oficio procedente de dicha Secretaría General Técnica solicitando de esta Institución informe urgente sobre idéntica iniciativa normativa. Atendiendo a la solicitud de informe demandada, este Comisionado Parlamentario remitió escrito de fecha 29 de abril por el que se desarrollaba y justificaba la posición del Defensor del Menor al respecto, que, como es lógico, queda convenientemente reseñado en el Informe Anual 2004.

En su día, se había indicado que la principal consecuencia jurídica que, en esencia, se derivaba para las personas menores de edad en el proyecto normativo entonces remitido, era la limitación en el uso y acceso a los aparatos de bronceado a menores de dieciocho años y, como correlato de ello, la exigencia de exposición pública de un cartel con la referida prohibición.

Ya entonces se había señalado la inadecuación de la limitación de uso de los aparatos de radiaciones ultravioleta a los menores de dieciocho años, y ello por mor de lo prevenido por 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, toda vez que dicha norma establece las bases para ejercitar el consentimiento en tratamientos e intervenciones médicas y quirúrgicas, actos que, en buena lógica, se podrían entender de mayor alcance e importancia en la esfera personal que el acceso y utilización de aparatos emisores de rayos ultravioleta.

Debe señalarse que la citada norma de rango legal entró en vigor con posterioridad al Real Decreto 1002/2002, de 27 de septiembre, por el que se regula la venta y utilización de aparatos de bronceado mediante radiaciones ultravioletas.

No obstante lo anterior, a juicio de este Comisionado Parlamentario, la razón que permitiría establecer la prohibición de uso por razón de la edad del usuario no debía centrarse únicamente en la autonomía de decisión del menor, sino que debería contemplar necesariamente el criterio médico que ajustaría y acomodaría convenientemente el establecimiento de una edad mínima de acceso y utilización de los centros de bronceado artificial.

Analizando la última versión del proyecto de decreto, se observaron ciertas diferencias con el texto remitido en el mes de abril de 2004, como entre otras, la ausencia de referencias explícitas a los menores de edad. Esta ausencia de mención expresa a los menores se entendió justificada por la remisión del texto proyectado al citado Real Decreto 1002/2002 que establece la prohibición de utilización por menores de edad de los aparatos de bronceado.

En mérito a lo anteriormente expuesto, esta Institución informó que mantenía las consideraciones establecidas en el informe sobre el anterior borrador de decreto, subrayando que la razón que podría dilucidar convenientemente la prohibición de uso por razón de la edad del usuario, debería estar fundamentada en todo caso en un criterio médico-sanitario que valorase el riesgo de que los menores se sometiesen a radiaciones ultravioletas. De no evidenciarse un perjuicio signifi-

cativo para los menores derivado de dicho criterio médico-sanitario, debería tenerse en cuenta, siquiera de forma analógica, como así se expuso en su día, las previsiones contenidas en la Ley 41/2002 de 14 de noviembre, básica reguladora de la autonomía del paciente.

# 3200. Hábitos y conductas nocivas (13)

## Anorexia y bulimia

En relación con la intervención de la Institución en materia de hábitos y conductas nocivas, destaca, en primer lugar, la casuística observada en un total de cuatro expedientes que tratan sobre anorexia y bulimia. Sobre este aspecto, de modo indirecto, también se da cuenta en otros apartados de esta memoria como es el caso del epígrafe que recoge los llamados «aspectos nocivos de internet».

Aparte de un grupo de actuaciones desarrolladas en relación con la Salud Mental y específicamente en materia de TCAs, se inició, de forma conjunta con la Asociación Protégeles, una campaña en Internet para la prevención de estos trastornos y para aconsejar a las personas que los padecen, habida cuenta de la cantidad de páginas web –llamadas pro-ana o proanorexia y pro-mía o probulimia— que contribuían a contraer o a agudizar los trastornos del comportamiento alimentario en sus usuarios, así como a la dificultad de la detección de los mismos por parte de padres y tutores.

La percepción fue que muchos de los consejos que se intercambiaban en este tipo de páginas web carecían del más elemental criterio científico; abundaban, por ejemplo, ideas como que el dolor físico hacía quemar calorías y, por tanto, ayuda a adelgazar; o pautas sobre automedicación con productos farmacéuticos, cuya prescripción corresponde a patologías que nada tienen que ver con la pérdida de peso.

En esta campaña no se trató de sustituir en ningún caso el tratamiento presencial sanitario que pudiera corresponder sino, precisamente, lograr la concienciación y disposición de las menores para solicitarlo. Este conjunto de actividades ha posibilitado, durante el presente año, la iniciación de una segunda campaña de similares características denominada 'Tú eres más que una imagen'.

Por otra parte, esta Institución ha tenido la oportunidad de volver a contactar con el tejido asociativo que representa a afectados y familias de afectados de Trastornos del Comportamiento Alimentario, concretamente con la Asociación ADANER, desde donde se nos han formulado una serie de sugerencias y propuestas, extraídas, básicamente, del llamado 'Protocolo de Trastornos del Comportamiento Alimentario' editado por el INSALUD en 1995 que requiere, a nuestro juicio y muy en resumen, una actuación trifronte: creación de unidades interdisciplinares, adecuada formación de profesionales y elaboración de registros de enfermos y de fallecimientos.

Respecto del primero de los aspectos señalados, la asistencia a los pacientes con trastornos del comportamiento alimentario, debería de estudiarse la posibilidad y conveniencia, –existen diferentes criterios técnicos sobre esta cuestión– de que se prestara en unidades específicas, diferenciadas de las de Psiquiatría general, que contemplaran tanto el ingreso como el tratamiento en hospitales de día y la atención ambulatoria, procurando tener en cuenta en el tratamiento a la familia del paciente.

En materia de formación de profesionales es importante destacar la conveniencia de que ésta se realice respecto de la atención primaria y también de la especializada. En relación con la atención primaria, porque debe formarse convenientemente a los profesionales de la atención primaria para detectar este tipo de trastornos lo más pronto posible. En cuanto a la atención especializada, debe prestarse también especial atención a la formación del resto de profesionales que integren las unidades específicas interdisciplinares: psiquiatras, psicólogos, nutricionistas, endocrinos, ginecólogos en el caso de pacientes femeninas y personal de enfermería.

En este sentido, también parece importante llamar la atención, como así se hará con más detalle en el epígrafe denominado Salud Mental, la conveniencia de que la Psiquiatría Infantil sea considerada una especialidad médica, reconociéndola como área específica de conocimiento y planificando con urgencia la formación de profesionales en la misma, lo que podría constituir el cauce necesario para realizar una atención completa, integrada e integral a aquellos menores que lo precisen por padecer problemas de salud mental.

Por último, como tercera medida, la citada Asociación ADANER trasladó a esta Institución su pretensión sobre la conveniencia de que se elabore un Registro de enfermos y de fallecimientos, al objeto de conocer la dimensión real del problema y diseñar pautas adecuadas de prevención e intervención.

En materia de prevención, no podemos olvidar tampoco que el Senado elaboró en 1999 un informe en el seno de la Comisión de Educación y Cultura para desarrollar, en el marco de los condicionantes extrasanitarios, un pacto social contra la anorexia y la bulimia.

Todas estas reflexiones y sugerencias fueron remitidas al Ministerio de Sanidad y Consumo rogando que estas cuestiones fueran contempladas en el orden del día de las sesiones del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud.

# • Mutilación genital femenina y circuncisión por motivos religiosos

Otras temáticas tratadas en este epígrafe han sido las que han dado lugar a la presentación de varias quejas y demandas de información relacionadas con la práctica de la circuncisión y la mutilación genital femenina.

En uno de los casos, dado que se denunciaba un supuesto de hecho relacionado con la práctica de la ablación, se confirió traslado urgente de los antecedentes a la Delegación del Gobierno en Madrid, a los efectos de que se procediese a su investigación.

Respecto de las dos consultas en las que se solicitaba la opinión y previsiones de futuro sobre la cuestión por parte de esta Institución, fueron debidamente contestadas, incidiendo, en primer lugar, en que la libertad religiosa –elevada a rango de derecho fundamental por el artículo 16 de la Constitución Española– garantiza, entre otras cuestiones, la libertad ideológica, religiosa y de culto de los individuos y las comunidades sin más limitación, en sus manifestaciones, que la necesaria para el mantenimiento del orden público protegido por la ley.

Debe aclararse que el límite a estos derechos reconocidos en el primer párrafo del artículo 16 de la Constitución Española lo constituye el orden público «protegido por la ley», es decir no hace referencia a un orden público de carácter policial sino aquél que se deriva conforme de lo esta-

blecido en el Ordenamiento jurídico tendente a proteger ese orden establecido y, en particular, los derechos fundamentales. En última instancia, el concepto de orden público será el admisible en una sociedad democrática.

Es precisamente la conjunción de los límites aludidos la que podría determinar la primacía un derecho fundamental como es la libertad religiosa y de culto sobre otros como, por ejemplo, la libertad en sentido general, la intimidad o el derecho a la vida y a la integridad física.

En relación con las mutilaciones genitales femeninas, se tuvo la oportunidad de indicar que recientemente se ha procedido a la modificación de la Ley Orgánica del Poder Judicial a los efectos de perseguir extraterritorialmente dichas prácticas. Esta renovación normativa ha sido acogida con gran agrado por este Comisionado Parlamentario, pues entendemos que la mutilación genital femenina constituye un grave atentado contra los derechos humanos y es un ejercicio de violencia contra las mujeres que afecta directamente a su integridad como personas. La mutilación de los órganos genitales de las niñas y las jóvenes debe considerarse un trato «inhumano y degradante» incluido, junto a la tortura, en las prohibiciones del artículo 3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

Los Estados miembros de la Unión Europea, cuyas Constituciones reconocen el derecho a la integridad personal, tanto física como mental, como un derecho fundamental, se han visto enfrentados a un fenómeno de exportación de la práctica de mutilaciones genitales femeninas debido a la inmigración de personas procedentes de países donde estas prácticas constituyen una costumbre tradicional aún en vigor.

El hecho de que las mutilaciones sexuales sean una práctica tradicional en algunos países de los que son originarios los inmigrantes en los países de la Unión Europea no puede considerarse una justificación para no prevenir, perseguir y castigar semejante vulneración de los derechos humanos. La OMS estima que en el mundo hay 130 millones de mujeres víctimas de mutilaciones genitales practicadas en nombre de culturas y tradiciones religiosas.

La Convención de las Naciones Unidas para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, en su artículo 2.f prevé que los Estados parte adopten medidas adecuadas, incluso de carácter legislativo, para modificar o derogar leyes, reglamentos, usos y prácticas que constituyan una discriminación contra las mujeres.

Asimismo, el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo (El Cairo, 1994) y el Programa de Pekín (1995) incluyen recomendaciones a los Estados a fin de erradicar las mutilaciones genitales femeninas y para modificar los comportamientos sociales y culturales y acabar así con perjuicios y prácticas lesivos para las personas.

En esta línea se inscribe la modificación de la Ley Orgánica antes comentada, toda vez que posibilitará la persecución extraterritorial de la práctica de la mutilación genital femenina cuando la comisión del delito se realiza en el extranjero, como sucede en la mayor parte de los casos, aprovechando viajes o estancias en los países de origen de quienes se encuentran en nuestro país.

Finaliza este también heterogéneo epígrafe con la mención a un expediente de oficio incoado por razón de un hecho que captó la atención de esta Institución, que fue la adicción de menores de edad a lo teléfonos móviles. Sobre este concreto aspecto y otros relacionados con el uso de la telefonía móvil por parte de menores de edad, se encargó una investigación titulada «Seguridad infantil y costumbres de los menores en el empleo de la telefonía móvil» del que se realiza una reseña en el apartado correspondiente de este Informe Anual y que será editado en toda su

extensión en el volumen «Estudios e Investigaciones 2005» que esta Institución tiene proyectado publicar.

#### 3300. Sanidad (46)

En relación con las quejas debidas a deficiencias en la atención sanitaria que se presta a menores por el sistema público de salud puede decirse, en primer lugar que estas ascendieron a un total de 46 en el ejercicio 2005.

La temática que las ha motivado ha sido muy diversa, al igual que en años anteriores. Por lo tanto, la actuación desarrollada por la institución ante cada supuesto de hecho también ha sido muy variada. El tratamiento que, salvo algunas excepciones, se ha dado a cada una de las quejas ha sido, según indica la Ley 5/1996, la puesta en conocimiento de la cuestión planteada a la Administración o entidad privada responsable, su investigación y, según cada en su caso, la propuesta de medidas tendentes a solucionar la situación.

La mayoría de las quejas han venido referidas a aspectos relacionados con deficiencias en la atención sanitaria prestada a menores de edad desde muy diversas perspectivas. Así, por ejemplo, se han presentado algunas en las que se han alegado errores en la práctica médica (1322/2005); o en las que se ha expuesto la disconformidad de los padres de niños pequeños con la práctica clínica habitual de separarlos de ellos cuando hay que practicarles una extracción de sangre (397/2005, 1594/2005, entre otras).

La –según los promoventes– falta de atención o atención sanitaria inadecuada a menores de edad se ha visto reflejada también en otras facetas de la asistencia sanitaria como es la asistencia médica de urgencia (495/2005) o en cuanto a la administración de determinados fármacos que por sus características sólo es posible administrarlos en establecimientos sanitarios (220/2005) o las nuevas fórmulas empleadas por la Administración sanitaria para dispensar otros fármacos como la hormona del crecimiento, que ha pasado a ser calificado como medicamento hospitalario, lo que ha originado muchos trastornos a las familias de niños que necesitan un uso continuado con la hormona (520/2005 y 514/2005).

En cuanto al sistema de prestaciones, cabe destacar la presentación de quejas en las que el motivo que las sustenta ha sido la falta de autorización para determinados tratamientos, como, por ejemplo, el de la citada anteriormente hormona de crecimiento (312/2005 y 1417/2005) o la cobertura, por parte del sistema público, de los llamados alimentos dietoterápicos (339/2005, 348/2005 y 363/2005).

En relación con esta última cuestión debe precisarse que se ha dirigido a esta Institución un significativo número de padres y madres de niños de corta edad que padecen diferentes problemas relacionados con las alergias, manifestando su disconformidad con determinados aspectos relativos a la prestación de productos dietoterápicos, en especial los sustitutivos de la leche de vaca.

Uno de los motivos apreciados en los escritos recibidos es fundamentalmente de carácter económico, pues la suspensión de la prestación de productos dietoterápicos, que generalmente se produce cuando el paciente cumple los dos años de edad, lo que supone inmediatamente la aparición de unos elevados costes extraordinarios y generalmente inesperados para la unidad familiar.

Por otra parte, se trasluce una falta de información de los padres de los pacientes sobre la forma de solicitud y autorización de los productos dietéticos en aquellos casos en que los niños han superado la edad de dos años y siguen precisando sustitutivos de la leche de vaca en su alimentación diaria.

Desde un punto de vista concreto y puntual, se han comunicado situaciones de esta naturaleza a la entonces Dirección General de Aseguramiento y Atención al Paciente, desde donde se informó detalladamente sobre los diferentes aspectos normativos y procedimentales de la prestación de productos dietoterápicos, básicamente regulados por el Real Decreto 63/1995, de 20 de enero, de ordenación de las prestaciones sanitarias del Sistema Nacional de Salud; por la Orden de 30 de abril de 1997, por la que se regulan los tratamientos dietoterápicos complejos; por la Orden SCO/585/2002, de 5 de marzo, por la que se actualiza el anexo de la Orden anteriormente citada; y por la Orden de 2 de junio de 1998, para la regulación de la nutrición enteral domiciliaria en el Sistema Nacional de Salud.

Asimismo, valgan estas líneas para aportar información a los afectados, desde la citada Dirección General se informó a esta Institución sobre los procedimientos existentes para autorizar los productos dietéticos para niños mayores de dos años en casos de alergias o intolerancias de cierta gravedad y los criterios establecidos a tal efecto por el Comité Asesor para las Prestaciones con Productos Dietéticos, así como sobre la forma de proceder en los casos de cambio de patrón de alergias e intolerancias con el tiempo y la posibilidad que ampara a los padres para solicitar un nuevo informe en el que se acredite claramente la situación nutricional del paciente, y en el que consten los criterios que deben cumplirse para la valoración por los servicios de inspección farmacéutica, para justificar, de esta forma, los motivos por los cuales es imprescindible para el paciente la ingesta diaria de hidrolizados de proteínas séricas y de caseína sin lactosa.

A la vista de las concretas demandas planteadas por padres y madres de niños con alergias e intolerancias a las proteínas de la leche de vaca, esta Institución del Defensor del Menor entiende que podría verse mejorada substancialmente la información que se les presta a aquéllos en relación con el alcance, contenido y procedimientos que deben seguir tanto para acceder como, en su caso prorrogar la prestación de productos dietoterápicos a menores de edad.

También se han recibido escritos motivados por la, en ocasiones, carencia de ayudas públicas ante diversas necesidades como es el caso de la prestación ortoprotésica (729/2005) respecto de la cual, por parte de esta Institución, se tenido la oportunidad de formular sugerencias en el sentido atender convenientemente y actualizar las cuantías de las prestaciones ortoprotésicas destinadas a usuarios o pacientes menores de edad.

Entre otros aspectos destacables, podríamos citar también aquellas demandas producidas por la carencia de medios para atender a menores con daño cerebral (29/2005, 104/2005), siendo posible concluir en este Informe Anual la necesidad de creación de unidades especializadas para la rehabilitación del daño cerebral y patologías similares desde una óptica interdisciplinar.

Otra temática vista a través de los escritos presentados por particulares durante en presente ejercicio han sido diferentes disfunciones en cuanto a la vacunación de menores de edad (1469/2005) como por ejemplo la ausencia, reconocida por la Administración sanitaria, de vacunas específicas para niños con determinadas alergias a los componentes de las vacunas determinadas con carácter general en el calendario vacunal.

Otro problema advertido en varias quejas, como la presentada por la Federación de Asociaciones de Diabéticos de Madrid, ha sido la ausencia de cobertura sanitaria a los niños que lo precisen en sus centros escolares (105/2005), cuestión esta que ha sido objeto de preocupación por parte de esta Institución y sobre la que se han formulado diversas orientaciones a las Administración sanitaria y educativa. Participación en el llamado «Foro Minorías» con diversas Administraciones, profesionales y Asociaciones de enfermos, a los efectos de demandar la presencia de personal sanitario en los centros escolares para atender las necesidades asistenciales de alumnos con enfermedades.

Las diferentes prestaciones que las compañías aseguradoras sanitarias procuran a menores han supuesto la apertura de dos expedientes durante el presente ejercicio anual.

En una de ellas (267/2005), el padre de una menor, beneficiaria de la Mutualidad General de Funcionarios de la Administración Civil del Estado (MUFACE) señalaba un posible agravio comparativo en relación con los supuestos de asistencia sanitaria en el extranjero, pues su hija debía desplazarse por motivos de estudios a Francia. El escrito recibido daba cuenta de que en los casos de asistencia sanitaria en el extranjero, el pago de los gastos producidos por la misma deben ser satisfechos por el propio afiliado y posteriormente presentar factura en España, donde será reintegrado por MUFACE.

Con ello, el problema que se planteaba era que la menor, lógicamente, no podría disponer de dinero para pagar en efectivo el importe de una posible asistencia médica y ello a pesar de que el régimen general de la Seguridad Social permite a cualquier ciudadano español afiliado tener cobertura en el Territorio de la Unión Europea sin pago previo. Por ello, cabría aprovechar la oportunidad que brinda este Informe Anual para exponer, a modo de orientación, la importancia de atajar este tipo de disfunciones, por suponer, en principio, un salvable agravio comparativo.

La atención pediátrica ha sido también motivo de apertura de expedientes (128/05, 266/05, 1156/05 y 1460/05) lo que ha sido igualmente planteado ante la Administración sanitaria, que ha afirmado en su preceptiva contestación a esta Institución que «los recursos disponibles, tanto en la atención primaria como especializada son adecuados para atender la demanda asistencial de la población pediátrica».

En otras ocasiones (86/2005) se ha instado la intervención del Defensor del Menor no a partir de un escrito presentado por un ciudadano, sino a través de la propia Administración sanitaria que ha solicitado orientación para abordar una determinada cuestión. Ha sido este el caso, por ejemplo, de una consulta planteada por el Hospital Clínico San Carlos de Madrid al respecto de la permanencia de los hijos con sus madres cuando éstas han sido ingresadas en centros hospitalarios.

Intentando prestar una orientación adecuada a la solicitud realizada, por parte de esta Institución se dirigió un escrito exponiendo, en primer lugar, que debemos fijar la atención en la realidad social actual, pues en muchos ámbitos de la vida se están desarrollando fórmulas tendentes a fomentar más y mejor las relaciones familiares en general y las relaciones materno filiales en particular.

Piénsese, por ejemplo y aunque sea en ámbitos muy distantes del hospitalario, en los sistemas que se están implementando en los centros penitenciarios, donde, además de las previsiones establecidas hace ya tiempo para garantizar la convivencia de los niños con sus madres en los prime-

ros años de la vida, se han habilitado módulos específicos en los que, según los casos, es posible la convivencia familiar de los progenitores internos con su hijo.

Otra muestra del impulso que está cobrando actualmente esta tendencia se manifiesta en las recientes medidas normativas sobre conciliación de la vida familiar y laboral, positivizadas sobre todo en la Ley 39/1999, de 5 de noviembre, de conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras, fruto de las exigencias derivadas del marco internacional y comunitario al que España pertenece. Entre otras cuestiones, esta norma, además de perfeccionar determinadas medidas que ya se venían aplicando anteriormente a su entrada en vigor, instaura otras nuevas. Ejemplo de ello es la actual configuración de los permisos y licencias, reducciones de jornada —en especial la reducción por lactancia y las reducciones de jornada por guarda legal y cuidado de familia-res— o las excedencias.

En el ámbito internacional, la Declaración de los Derechos del Niño, como decálogo esencial de los derechos de la infancia, propugna literalmente que «El niño, para el pleno y armonioso desarrollo de su personalidad, necesita amor y comprensión. Siempre que sea posible, deberá crecer al amparo y bajo la responsabilidad de sus padres y, en todo caso, en un ambiente de afecto y de seguridad moral y material; salvo circunstancias excepcionales, no deberá separarse al niño de corta edad de su madre. La sociedad y las autoridades públicas tendrán la obligación de cuidar especialmente a los niños sin familia o que carezcan de medios adecuados de subsistencia.»

Más explícitamente, la Convención sobre los Derechos del Niño, ratificada por España en 1990, establece en su artículo 9 que, salvo determinadas excepciones, los niños y las niñas no serán separados de sus padres, correspondiendo a los Estados Partes el cometido de velar porque el niño no sea separado de sus padres contra la voluntad de éstos, excepto cuando, a reserva de revisión judicial, las autoridades competentes determinen, de conformidad con la ley y los procedimientos aplicables, que tal separación es necesaria en el interés superior del niño. Tal determinación puede ser necesaria en casos particulares como, por ejemplo, en los casos en que el niño sea objeto de maltrato o descuido por parte de sus padres o cuando éstos viven separados y debe adoptarse una decisión acerca del lugar de residencia del niño.

Queda fuera de toda duda que el hecho de dispensar un trato adecuado a las madres, revertirá positivamente en el hijo. Todo apunta a que los menores –sobre todo aquellos de escasa edad, como pudieran ser los lactantes– deban permanecer la mayor parte del tiempo no sólo con sus madres, sino con el resto de la familia. Evidentemente, no en todos los casos es posible la consecución de esta situación ideal.

Para mantener la protección más adecuada para el menor en este tipo de situaciones, –se orientaba a la Administración– existen una serie de previsiones en nuestro Ordenamiento jurídico. Así, por ejemplo, el Código Civil establece en el artículo 172.2, una serie de medidas para, en lo que aquí interesa, mantener la protección del menor cuando padres o tutores no puedan atender al menor por concurrir circunstancias graves; pudiendo solicitar aquéllos de la entidad pública de protección de menores competente la asunción de la guarda del menor durante el tiempo necesario.

Asimismo, se dota a tal previsión de una serie de garantías, cuales son, entre otras, que la entrega de la guarda se hará constar por escrito, dejando constancia de que los padres o tutores han sido informados de las responsabilidades que siguen manteniendo respecto del hijo, así como de la forma en que dicha guarda va a ejercerse por la Administración. A ello se añade, con eminente

carácter garantista, que cualquier variación posterior de la forma de ejercicio será fundamentada a padres o tutores y al Ministerio Fiscal.

Ahondando más en la regulación de las situaciones a las que se hacía referencia en la consulta, la Ley 6/1995, de 28 de marzo, de Garantías de los Derechos de la Infancia y la Adolescencia en la Comunidad de Madrid establece que la Administración autonómica asumirá la tutela por ministerio de la Ley de menores en situación de desamparo y la guarda temporal de menores a petición de sus padres o tutores, de conformidad con lo dispuesto en el Código Civil.

Por otra parte, esta Ley regula el procedimiento de asunción de guarda en sus artículos 61 y siguientes, estableciendo, entre otras cuestiones, que quienes tengan potestad sobre un menor y justifiquen no poder atenderlo por enfermedad u otras circunstancias graves, podrán solicitar de la Entidad Pública competente que asuma la guarda de éste, sólo durante el tiempo necesario, de conformidad con lo previsto en el artículo del Código Civil anteriormente citado.

Las funciones de la entidad pública de protección de menores a la que hacen referencia los preceptos legales citados corresponden, en el caso de la Comunidad de Madrid, a la Consejería de Familia y Asuntos Sociales y, dentro de su estructura orgánica, a la Comisión de Tutela del Menor, adscrita al Instituto Madrileño del Menor y la Familia.

En mérito a lo anteriormente expuesto, este Comisionado de la Asamblea de Madrid entiende que lo conveniente en este tipo de situaciones sería que madre e hijo permanecieran juntos siempre que ello fuera posible, intentando minimizar los riesgos para el menor.

En caso de que, por razones de tipo clínico o de fuerza mayor, sea imposible la permanencia del menor con su madre, estaríamos en el supuesto de hecho indicado por el Código Civil y la Ley de Garantías de los Derechos de la Infancia y la Adolescencia; es decir, si queda justificado que no se pueda atender al menor por enfermedad u otras circunstancias graves, se podrá solicitar de la Entidad Pública competente la asunción de su guarda.

En esta actuación, las distintas unidades o servicios de Trabajo Social, –presentes en la mayoría de los grandes centros hospitalarios de nuestra Comunidad y que desarrollan una encomiable tarea— deberían prestar un apoyo decisivo a los menores, siendo, a juicio de esta Institución, las instancias más adecuadas para determinar y justificar dicha imposibilidad y contactar y, en su caso, remitir propuesta de medida de protección de menores a la citada entidad pública de protección de menores.

Quizá una de las soluciones ideales –pero también muy costosas– sería la posibilidad de crear o habilitar espacios hospitalarios específicos en los que quedaran ingresadas las madres con hijos de escasa edad a su cargo.

También podemos destacar un nutrido grupo de quejas suscitadas por la administración a menores de edad, por parte del sistema público, de la llamada píldora postcoital.

En relación con la dispensación gratuita a menores de la píldora postcoital y la posibilidad de que, en muchos casos, no se requiera notificar previamente a sus padres o tutores, aunque no es sencillo fijar una posición institucional al respecto de esta controvertida cuestión, debe asumirse, en primer lugar, que la píldora postcoital no debe ser un método de rutina, sino un tratamiento excepcional, evitándose, por tanto, su uso frecuente. También entendemos que debe llevarse a efecto un seguimiento adecuado tras su administración, para lo que resultaría necesaria la ade-

cuada coordinación de las historias clínicas, evitando con ello, entre otras cosas, que el tratamiento con la píldora postcoital se pueda convertir en un método anticonceptivo usual.

Además de lo anterior, debemos considerar en toda su magnitud la importancia de que los padres vayan construyendo la confianza con sus hijos de manera sucesiva y continuada para conseguir una relación paterno-filial fundamentada en el sentido común y en la naturalidad. Los centros donde actualmente se está dispensando este medicamento podrían, además, coadyuvar muy positivamente impartiendo la necesaria orientación afectivo-sexual a los adolescentes que así lo precisen.

Según se desprende de las diferentes normas que en nuestro Ordenamiento jurídico operan sobre el consentimiento informado y la autonomía de la voluntad de los menores, puede concluirse con que en ningún caso estará limitada la posibilidad de que una menor con la suficiente madurez pueda consentir de forma autónoma el tratamiento, aunque tenga menos de dieciséis años de edad. *A contrario sensu*, también puede producirse que, a pesar de haberse cumplido los dieciséis años, la menor no presente la madurez necesaria para someterse al tratamiento de anticoncepción de urgencia.

Una Ley de notoria trascendencia en esta materia como la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, refleja un cambio en el *status* social del niño, introduciendo la condición de sujeto de derechos a las personas menores de edad. Así, el concepto «ser escuchado si tuviere suficiente juicio» se ha ido trasladando a todo el Ordenamiento jurídico en aquellas cuestiones que le afectan. Este concepto introdujo la dimensión del desarrollo evolutivo del menor en el ejercicio directo de sus derechos.

No desearía este Comisionado dar la impresión con estas reflexiones de que se pretende que los padres queden al margen del discurrir de la vida de sus hijos. Nada más lejos de la realidad. Esta Institución sigue insistiendo hasta la saciedad en la importancia de mantener unas buenas relaciones padres-hijos y en la educación que ha de proporcionar la familia como pilar fundamental. Ahora bien, nuestra legislación actual, como hemos señalado anteriormente, permite que un menor de dieciséis años, considerado maduro por el facultativo (con los informes que crea necesario recabar) pueda consentir, previa información, la realización de cualquier intervención, por trascendente que ésta sea, con las excepciones de que se trate de una actuación de grave riesgo –caso en el que los padres serán informados y su opinión será tenida en cuenta para la toma de la decisión correspondiente— y en los casos de interrupción voluntaria del embarazo, práctica de ensayos clínicos y práctica de técnicas de reproducción humana asistida, que se rigen por lo establecido con carácter general sobre la mayoría de edad y por las disposiciones especiales de aplicación.

Por tanto, entendemos que en este contexto cabría la misma interpretación para la dispensación de la píldora postcoital, aunque ello choque con el sentir de muchos padres que piensan que la capacidad de decidir, o al menos conocer, les corresponde a ellos.

Las relaciones padres-hijos han de basarse en la confianza y en el mutuo respeto y ello ha de ir construyéndose desde el principio. De nada sirve en muchos casos las relaciones impuestas, o la adopción de decisiones sin el previo convencimiento. Por otra parte, debemos plantearnos el interrogante de si forzando a que los padres hayan de estar presentes en la decisión, podría contribuir a buscar fórmulas de escape a los adolescentes o jóvenes que vayan a hacer uso de la píldora posteoital hacia otros métodos menos controlados y accesibles sin el debido control médico, perdiendo la oportunidad de enganche para iniciar una buena formación afectivo-sexual.

Por último, durante este ejercicio 2005, se ha publicado y distribuido un folleto sobre hábitos estéticos de niños y adolescentes en tratamiento oncológico, del que se da cuenta con mayor detalle en el apartado destinado a Publicaciones.

El objetivo básico de este folleto es exponer, de manera sencilla y próxima, las recomendaciones más sencillas para el cuidado estético de los niños, niñas y adolescentes afectados por las secuelas de los tratamientos oncológicos y contribuir, conjuntamente con la colaboración de expertos sanitarios en la materia y de la Asociación Española de Estética Reparadora Integral, a comunicar, divulgar y señalar elementos sustantivos de los cuidados corporales indicados para paliar los cambios estéticos que surgen de los tratamientos oncológicos imprescindibles para la atención de la enfermedad, de manera que puedan afrontarse con tranquilidad y conocimiento suficiente las múltiples dudas que pueden surgir a la hora de normalizar la vida cotidiana personal y de relación de los menores afectados por algún tipo de cáncer.

#### 3400. Salud mental y trastornos del comportamiento

Salud mental es más que la mera ausencia de trastornos mentales. La dimensión positiva de la salud mental ha sido subrayada en la definición de salud de la OMS, tal cual consta en la constitución misma: «La salud es un estado de completo bienestar físico, mental y social y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades». Los conceptos de salud mental incluyen bienestar subjetivo, autonomía, competencia, dependencia intergeneracional y reconocimiento de la habilidad de realizarse intelectual y emocionalmente. También ha sido definido como un estado de bienestar por medio del cual los individuos reconocen sus habilidades, son capaces de hacer frente al estrés normal de la vida, trabajar de forma productiva y fructífera, y contribuir a sus comunidades. Salud mental se refiere a la posibilidad de acrecentar la competencia de los individuos y comunidades y permitirles alcanzar sus propios objetivos. Salud mental es materia de interés para todos, y no sólo para aquellos afectados por un trastorno mental.

En efecto, los problemas de la salud mental afectan a la sociedad en su totalidad, y no sólo a un segmento limitado o aislado de la misma y por lo tanto constituyen un desafío importante para el desarrollo general. No hay grupo humano inmune, empero el riesgo es más alto en los pobres, los sin techo, el desempleado, en las personas con poco nivel de escolaridad, las víctimas de la violencia, los migrantes y refugiados, las poblaciones indígenas, las mujeres maltratadas y el anciano abandonado.

En todos los individuos, la salud mental, la física y la social están íntimamente imbricadas. Con el creciente conocimiento sobre esta interdependencia, surge de manera más evidente que la salud mental es un pilar central en el bienestar general de los individuos, sociedades y naciones.

Desafortunadamente, en la mayor parte del mundo, no se le da a la salud mental y a los trastornos mentales la misma importancia que a la física; en rigor, han sido más bien objeto de ignorancia o desatención<sup>40</sup>.

<sup>&</sup>lt;sup>40</sup> Invertir en Salud Mental. Departamento de Salud Mental y Abuso de Sustancias, Organización Mundial de la Salud, Ginebra, 2004.

# La magnitud y la carga del problema<sup>41</sup>

- 450 millones de personas sufren de un trastorno mental o de la conducta.
- Alrededor de 1 millón de personas se suicidan cada año.
- Cuatro de las seis causas principales de los años vividos con discapacidad resultan de trastornos neuropsiquiátricos (depresión, trastornos generados por el uso de alcohol, esquizofrenia y trastorno bipolar).
- Una de cada cuatro familias tiene por lo menos un miembro afectado por un trastorno mental. Los miembros de la familia son frecuentemente los cuidadores primarios de las personas con trastornos mentales. La magnitud de la carga en la familia es difícil de justipreciar, y por eso es frecuentemente ignorada. No obstante, es dable afirmar que el impacto es importante en la calidad de la vida familiar.
- Amén de los costos de salud y sociales, las personas afectadas por trastornos mentales son víctimas de violaciones de los derechos humanos, estigma y discriminación, dentro y fuera de las instituciones psiquiátricas.

En esta concreta materia se han tramitado 13 expedientes durante 2005. En las que generalmente han motivado su incoación se ha puesto de manifiesto determinadas carencias y disfunciones del sistema ante situaciones puntuales y concretas de menores que, en mayor o menor medida, han precisado atención debido a diferentes problemas de salud mental.

La actuación del Defensor del Menor ante la recepción de tales que jas ha sido diversa y variada. Así, por ejemplo, ha habido ocasiones en las que la realidad plasmada requería la investigación y la supervisión de lo actuado por parte de los Servicios de Salud Mental (781/2005); mientras que en otras ocasiones, debido a las específicas características del asunto planteado, la actividad de la Institución ha consistido en comunicar los hechos y recabar información del Instituto Madrileño del Menor y la Familia (368/2005), de alguna Sociedad Aseguradora médica (370/2005), de los Servicios Sociales (231/2005) o, incluso, a la puesta en conocimiento del Ministerio Público (1186/2005) toda vez que la realidad planteada por los interesados se encontraba sub iudice.

Uno de los expedientes incoados lo fue de oficio y sirvió de soporte administrativo para reiterar una vez más a la Administración Sanitaria la necesidad del reconocimiento formal de la Psiquiatría Infanto-juvenil y de la Psicología Clínica Infanto-juvenil como Áreas Específicas de Conocimiento. Dicha propuesta se dirigió al Ministerio de Sanidad y Consumo a los efectos de se trasladara para su toma en consideración a los órganos competentes.

En este sentido, la Institución del Defensor del Menor, conocedora de los avances que se vienen produciendo en el reconocimiento de los derechos de los menores, aunque también de las limitaciones y dificultades existentes para ello, ha manifestado desde hace tiempo su preocupación por el aumento de la incidencia de los distintos trastornos mentales que afectan a este importante y vulnerable sector de la población, así como por la adecuación de los recursos que se dedican en el conjunto del sistema sanitario para su prevención y tratamiento.

<sup>41</sup> Ibid.

Sin duda alguna, los profesionales de la salud mental constituyen la clave sobre la que se sustenta la atención de los menores que padecen este tipo de trastornos. Tanto psiquiatras, como psicólogos, como el personal de enfermería y los trabajadores sociales que prestan servicio en los diferentes dispositivos asistenciales de salud mental, desempeñan su función técnica con una dedicación e interés que deben ser justamente reconocidos. Sus conocimientos y habilidades, homologables en muchos casos a los de los países más avanzados en este campo, son el resultado tanto de la práctica clínica diaria como de la formación continuada que, con carácter voluntario, reciben una gran parte de estos profesionales.

Sobre esta última cuestión, la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de Ordenación de las Profesiones Sanitarias, establece dos modalidades de formación posgraduada. Por una parte, la formación especializada, que incluye la posibilidad de capacitación en un área específica. Y por otra parte, la formación continuada, cuya acreditación garantiza un nivel adecuado de formación en un área funcional de una determinada profesión o especialidad.

En este marco, la formación especializada está necesariamente vinculada a la existencia de una determinada especialidad sanitaria. Así ocurre con la Psiquiatría y, más recientemente, con la Psicología Clínica, de manera tal que psiquiatras y psicólogos clínicos reciben una formación con la que adquieren los conocimientos, técnicas, habilidades y actitudes propios de su correspondiente especialidad. Sin embargo, en el momento actual, la formación de aquellos profesionales que desarrollan su actividad en el ámbito de la salud mental infanto-juvenil, es posible únicamente en el marco de la formación continuada y por tanto, depende tanto de la voluntariedad de psiquiatras y psicólogos, como de la oferta que pueda existir en cada momento de acciones formativas con esos contenidos específicos.

Al entender de esta Institución, la amplitud y complejidad de los factores que condicionan el desarrollo psicológico de niños y adolescentes, la existencia de patologías y trastornos mentales específicos de la infancia que requieren de su adecuada evaluación y tratamiento, así como la necesidad de conocer y aplicar adecuadamente los recursos asistenciales y preventivos propios de estas edades, justificarían por sí mismos el que los profesionales de la salud mental infanto-juvenil, pudieran recibir una formación específica de manera reglada y estable, independiente de su voluntariedad y de la oferta de formación continua que pueda existir en cada momento.

En este sentido, sería pertinente la toma en consideración por los órganos competentes para ello, previstos por otra parte en el artículo 16.1 de la precitada Ley 44/2003, de 21 de noviembre, del reconocimiento de las Áreas de Capacitación Específica en Psiquiatría Infanto-juvenil y en Psicología Clínica Infanto-juvenil, en el marco de las respectivas Especialidades de Psiquiatría y Psicología Clínica.

Por otra parte y de forma complementaria a lo manifestado anteriormente, desde un punto de vista normativo general, la Convención sobre los Derechos del Niño, aprobada por las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989 y ratificada por España mediante Instrumento de 30 de noviembre de 1990, mantiene que el niño, por su falta de madurez física y mental, tiene derecho a cuidados y asistencia especiales. En consecuencia, en virtud del superior interés del menor y como cumplimiento en parte del compromiso adquirido por el Estado Español al ratificar la citada Convención sobre los Derechos del Niño, debe entenderse que un posible reconocimiento de la Psiquiatría Infanto-juvenil y de la Psicología Clínica Infanto-juvenil, en los términos señalados anteriormente, redundaría en un claro beneficio para los menores de edad.

#### 3500. Menores con discapacidad

La Institución del Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid considera imprescindible la concienciación social para que la discapacidad deje de ser un elemento discriminador. Todos debemos colaborar en el empeño, desde los poderes públicos hasta cada uno de los ciudadanos (familias, profesorado, comunidades de vecinos, etc.) porque en cada situación cotidiana es posible encontrar fórmulas que faciliten la plena integración de estos menores con discapacidad.

Los expedientes tramitados por razón de discapacidad ascendieron a once durante el ejercicio 2005. La mayor parte de las quejas recibidas hacen mención a la carencia de ayudas económicas y demás recursos a menores con discapacidad, así como diversas demandas de información sobre las posibilidades de acceder a los mismos.

Destacan, en un sentido mucho más concreto, las quejas que traen causa de diferencias suscitadas en relación con la concesión de la autorización de estacionamiento autorizado de automóviles a personas con discapacidad (1140/2005).

Asimismo, se han planteado quejas en las que se ha hecho referencia a la reducción de plazas para niños con necesidades educativas especiales en los llamados «Centros Abiertos», sólo para alumnos con discapacidad inferior al 33% y en un número de plazas tan reducido que su acceso se determina mediante sorteo.

Según los promoventes de las quejas, tales alternativas no dan la mejor solución al problema planteado, señalando una reducción de plazas en los citados «Centros Abiertos» con las mismas restricciones por razón del grado de minusvalía que en anteriores ediciones.

En relación con la actividad genérica de supervisión y orientación de la acción de la Administración, desde la Institución del Defensor del Menor se han remitido Sugerencias al Presidente de la Federación de Municipios de Madrid, a la Consejería de Familia y Asuntos Sociales de la Comunidad de Madrid y a la Secretaria de Estado de Servicios Sociales, Familias y Discapacidad del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales en relación con la atención a la discapacidad de las personas menores de edad.

Con independencia de que dichas Sugerencias quedan recogidas en el correspondiente capítulo de esta Informe Anual, puede reseñarse que la atención a la discapacidad por parte de las Administraciones constituye una necesidad obvia cuyo sostenimiento y permanente actualización debe permitir la adecuación de las políticas implementadas a las necesidades de una población que tiende a pasar desapercibida en nuestra sociedad.

Una de las cuestiones más importantes a abordar en este proceso de atención global de la discapacidad en el momento actual es, sin duda, el apoyo a las personas discapacitadas y a sus familiares en los primeros momentos, en el contexto de las actuaciones que han de desarrollarse una vez conocido el diagnóstico.

Asimismo, el colectivo de menores y familias han manifestado de manera reiterada su dificultad para acceder a los recursos, incluso al conocimiento de los mismos, siendo éste uno de los principales problemas a los que se enfrentan. Por esta razón, este Comisionado Parlamentario ha propuesto en diversas ocasiones la creación de una *Oficina de Información Integrada*, con personal cualificado, con participación del movimiento asociativo, que dé cabida a las tres administraciones (Estatal, Autonómica y Local), y que pueda dar cuenta de los recursos disponibles, estableciendo

distintos protocolos de actuación y derivando a las entidades más adecuadas según cada problema.

La dificultad de acceso a los recursos, incluso al conocimiento de los mismos, es uno de los principales problemas a los que se enfrentan las personas con discapacidades y sus familiares. Para solventar esta situación, desde esta Institución se sugirió a las entidades e instituciones antedichas las siguientes cuestiones:

La creación de una Oficina de Información Integrada, con personal formado y cualificado, con participación estable del movimiento asociativo –mediante de la formalización del correspondiente convenio— que integre a las diferentes Administraciones (Estatal, Autonómica y Local), y que pueda dar cuenta de los recursos disponibles, estableciendo los distintos protocolos de actuación y derivando a las entidades más adecuadas a cada problemática.

Esta Oficina debería disponer de datos actualizados sobre los distintos aspectos que exige la atención a los discapacitados (contemplando de manera específica el rango de 0-18 años), así como facilitar a las personas discapacitadas, su familias y a la sociedad en general, una información adecuada y uniforme que permitiera conocer cuáles son los derechos que asisten a los niños y niñas con discapacidad y las recomendaciones que deben seguirse para proporcionar a este colectivo un nivel de vida aceptable y digno.

Se indicaba, asimismo, la necesidad de elaborar una Guía de Recursos para la Infancia y Adolescencia con Discapacidad para la coordinación de los recursos y la debida organización de la información, a disposición de los usuarios.

Por último, la Institución del Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 3.1 de su Estatuto Jurídico regulado por Ley 5/1996 ha colaborado con la Federación de Asociaciones de Minusválidos Físicos y Orgánicos de la Comunidad de Madrid (FAMMA-COCEMFE-Madrid) para la edición, publicación y presentación de la Guía «Derechos de los niños con discapacidad». Con esta iniciativa se ha pretendido animar la puesta en marcha de actuaciones encaminadas a mantener activa la defensa de los derechos de los menores con discapacidad, desde la perspectiva de hacerlos visibles a la sociedad de forma permanente.

Los menores con discapacidad deben gozar de los mismos derechos y oportunidades que el resto de la sociedad y esto ha de plasmarse en el reconocimiento de una serie de condiciones que, entendemos, han de ser puestas en conocimiento de las personas con discapacidad y sus familiares desde el primer momento:

En lo relativo al desarrollo de su vida cotidiana y sus condiciones de movilidad:

- Derecho a una vivienda digna y adecuada a sus necesidades especiales.
- Derecho a circular libremente con la garantía de transporte accesible.
- Derecho a que se adecuen los espacios en los que permanecen habitualmente los menores con discapacidad a sus necesidades para que puedan participar plenamente en la vida social.

En lo relativo al conocimiento de su discapacidad:

- Derecho a recibir información, adecuada a su edad, desarrollo mental y estado afectivo y psicológico, acerca de su discapacidad, el tratamiento que se está siguiendo y las perspectivas del mismo.
- Derecho a la intimidad. Se debe respetar lo que el niño quiera dar a conocer a los demás y lo que no quiera contar.

#### En lo relativo a su salud:

- Derecho a la protección de la salud y a los servicios para el tratamiento de las enfermedades.
- Derecho a la detección y tratamiento precoz de enfermedades congénitas, así como de las deficiencias psíquicas y físicas, teniendo en cuenta la ética, la tecnología y los recursos existentes en el sistema sanitario.
- Derecho a la aplicación de técnicas y recursos de mejora y rehabilitación de secuelas que hayan podido tener por causa de la enfermedad adquirida, congénita o accidente, desde el punto de vista físico, psíquico y sensorial.
- Derecho a recibir la ayuda técnica precisa para favorecer su desarrollo personal y social.
- Derecho a acceder y utilizar los servicios sociales sin discriminación por su discapacidad.

#### En lo relativo a la educación:

- Derecho a recibir una enseñanza gratuita, en condiciones de igualdad de oportunidades.
- Derecho a recibir una educación adaptada a las necesidades personales desde el momento en que se detecte la discapacidad.
- Derecho a recibir atención educativa en caso de estar hospitalizado o de convalecencia en su propio domicilio.
- Derecho a participar en todas las actividades escolares, complementarias y extraescolares.
- Derecho a recibir asesoramiento, formación y apoyo técnico para el acceso al primer empleo.

#### En lo relativo al ocio:

• Derecho del niño al descanso y el esparcimiento, al juego y a las actividades recreativas y culturales propias de su edad, así como a disponer de espacios adecuados para ello.

#### En lo relativo a la familia:

- Derecho a recibir apoyo en la prestación de cuidados personales a aquellos de sus miembros que por su discapacidad lo necesiten.
- Derecho de los padres a ser informados de la situación de su hijo siempre que no se conculque el derecho a la intimidad de éste.
- Derecho de los padres o de la persona que los sustituya a demandar la aplicación de todos los derechos en el caso de los niños inmigrantes con discapacidad.

- Derecho a percibir la prestación por hijo a cargo cuando existen menores con discapacidad.
- Derecho de los padres a elegir centro escolar entre aquéllos que reúnan los recursos personales y materiales adecuados para garantizarles una atención educativa de calidad.
- Derecho de los padres a colaborar en el proceso de identificación de las necesidades y en las actuaciones de rehabilitación.

#### 3600. Medio ambiente (42)

#### **RUIDOS**

El artículo 45.1 de nuestra Constitución establece que «todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo». Su apartado segundo determina que «los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva».

Por último, en su párrafo tercero, preceptúa que «para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la ley fije se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativos, así como la obligación de reparar el daño causado».

Un tipo de quejas que los ciudadanos trasladan a esta Institución con mayor frecuencia, en relación con este epígrafe, tiene su fundamento en la existencia de emisiones sonoras molestas e insalubres en las comunidades de vecinos, provenientes de comportamientos vecinales o de actividades exteriores que perturban la concentración en el estudio y el descanso de los menores, perjudicando su correcto desarrollo.

El ruido puede provocar la aparición de fenómenos psicopatológicos en las personas y afectar desfavorablemente a la calidad de vida de los ciudadanos. Así lo acreditan numerosos estudios realizados sobre sus efectos en el ser humano y, concretamente, las directrices marcadas por la Organización Mundial de la Salud sobre el ruido ambiental exponen las consecuencias perniciosas que la exposición prolongada a un nivel elevado de ruidos produce en la salud de las personas (deficiencias auditivas, apariciones de dificultades de comprensión oral, perturbación del sueño, neurosis, hipertensión e isquemia), así como en su conducta social (reducción de los comportamientos solidarios e incremento de las tendencias agresivas). En los niños, además, la exposición continuada al ruido se asocia a una menor comprensión de la lectura, un aumento de estrés, un descenso del rendimiento escolar y una reducción de la calidad de vida.

El incremento de los niveles sonoros es un problema que atañe no sólo a nuestra Comunidad, sino que afecta, cada vez con mayor intensidad, a gran parte de la Unión Europea, en la que se han duplicado los niveles sonoros en los últimos años.

Sólo en España, se calcula que varios millones de personas soportan niveles medios superiores a los admitidos por la Organización Mundial de la Salud. Dada la magnitud de este problema, los expertos hablan de la contaminación acústica como uno de los problemas con mayor repercusión sobre el bienestar de humano.

En esta Institución se han tramitado, durante el año pasado, dieciocho expedientes en los que el motivo de su apertura radicaba en las elevadas emisiones sonoras que se generaban en las comu-

nidades de vecinos o provenían del exterior, que perturbaban la tranquilidad de los comparecientes. De todos ellos, se destacarán varios por su relación con el asunto que se refiere.

Acerca de los ruidos provenientes de actividades exteriores y en el expediente 822/05 (relacionado con los expedientes 997/05, 1018/05), compareció ante esta Institución un grupo numeroso de vecinos de la Ciudad Santo Domingo, en Algete, mediante escrito en el que ponían de manifiesto su malestar por la contaminación acústica que ocasionaba el sobrevuelo de aeronaves procedentes del aeropuerto Madrid-Barajas, de manera continuada, incluso durante la noche.

Según argumentaban, esta situación se prolongaba ya durante algún tiempo, y se agravó a partir del mes de julio por la utilización de algunas de las trayectorias de vuelo aprobadas por la Comisión de Seguimiento de las Actuaciones de Ampliación del Sistema Aeroportuario de Madrid (CSAM) para la ampliación del aeropuerto de Madrid-Barajas, 4ª y 5ª pistas.

Asimismo, exponían que el uso de tales trayectorias era irregular e incumplía la Declaración de Impacto Ambiental del Proyecto de Ampliación del Sistema Aeroportuario de Madrid, y de las 5.000 personas que, aproximadamente, se hallaban afectadas por los perjuicios del sobrevuelo constante de aviones, alrededor de 450 eran menores de edad.

Por otra parte, con independencia de las ilegalidades relatadas por los interesados, entendían éstos que el vuelo de 600 aviones a baja altura sobre las viviendas de Ciudad Santo Domingo, durante el día y la noche, provocaba considerables efectos perniciosos en la salud y tranquilidad de los vecinos.

Ante estos hechos, esta Institución resolvió dar traslado a la Sección de Medio Ambiente de la Fiscalía del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, solicitando cuanta información pudiera facilitar del asunto referido.

Posteriormente, tuvo entrada en esta Institución un oficio, procedente de la Fiscalía, en el que el Ministerio Público manifestaba compartir la preocupación por los efectos que el ruido pudiera provocar en los menores de edad que residen en el área cercana al aeropuerto de Barajas.

Dicho informe significaba que «existía ya un procedimiento judicial abierto en el Juzgado de Instrucción nº 1 de Alcobendas relativo a los sobrevuelos de Fuente del Fresno en el que se había solicitado que se requiriera a la Dirección General de Aviación Civil-Aena al efecto de que, con relación a los incumplimientos de la trayectoria señalados a los Fol.. 234 a 432, se aportara, respecto de todos los mismos, la identidad de la compañía y el vuelo, las explicaciones interesadas a la Compañía, la respuesta de ésta y los supuestos en que se ha procedido a sancionar a la Compañía responsable; asimismo, y con relación a todos aquellos incumplimientos, el gráfico de vuelo... la desviación en metros de la senda de ruta, a su paso por el núcleo de Fuente del Fresno, el nivel de ruido detectado por el sensor situado en las inmediaciones de aquel núcleo de población, así como la clasificación de todos aquellos incumplimientos por orden de gravedad en cuanto a la desviación geográfica de su trayectoria y al nivel de ruido detectado...»

Asimismo, añadía el oficio: «No cabe duda que un mayor control de las desviaciones de las trayectorias podría generar una apreciable mejoría de las condiciones acústicas del entorno Norte de Barajas, por lo que se procederá desde la Fiscalía de Medio Ambiente a informar de las progresiones que se pudieran alcanzar en este sentido». En cuanto a las emisiones sonoras que se producen en las comunidades de vecinos, se inició en este Comisionado el expediente número **161/05** a instancias de un vecino del municipio de Brunete, padre de un menor de un año de edad, mediante un escrito en el que exponía su malestar por los ruidos persistentes que provocaban los vecinos de la planta inferior a la suya, así como el perjuicio que causaban en el descanso de su hijo.

Por este motivo, se puso en conocimiento del Ayuntamiento de Brunete la situación antedicha, y en respuesta al oficio remitido desde la Institución se recibió otro del Concejal de Sanidad y Seguridad Ciudadana del Ayuntamiento de Brunete por el que se informaba de que se había instado a los vecinos que provocaban las molestias a que abandonaran su comportamiento. Por otra parte, se argumentaba haber ofrecido al interesado el servicio de inspección ambiental municipal, dotado de medios técnicos con los que la Policía Local podía detectar y eliminar las molestias que provinieran de focos de ruido que superasen los niveles legalmente establecidos.

También en el expediente 232/05 la interesada nos trasladaba su preocupación por los ruidos que provocan los vecinos de la planta superior a la suya, y solicitaba información sobre los medios para eliminar estos comportamientos.

Al respecto, desde la Institución se comunicaron a la interesada las medidas que podía adoptar ante la autoridad municipal, en este caso ante el Ayuntamiento de Madrid, y, particularmente, en relación con las previsiones establecidas en la Ordenanza de Protección de la Atmósfera contra la contaminación por formas de Energía, de 31 de mayo de 2004, que establece las limitaciones de los niveles sonoros que instalaciones, establecimientos, actividades o comportamientos pueden transmitir al medio ambiente exterior o a los locales colindantes, y cuyo cumplimiento puede ser solicitado por cualquier ciudadano que se vea afectado por emisiones sonoras que supongan la vulneración de los niveles permitidos.

#### **ANTENAS**

Otra de las preocupaciones de los ciudadanos que se han puesto de manifiesto ante esta Institución, es la colocación de antenas de telefonía móvil en zonas en las que puedan afectar, por su cercanía, a lugares o centros que alberguen o sean frecuentados por menores.

En relación con los expedientes abiertos que tienen que ver con este asunto, se ha de mencionar el número 674/05, como ejemplo y por la similitud con el resto de los tramitados sobre este asunto, abierto en la Institución a instancia de los representantes de los Padres y Madres del Colegio Santa María de la Hispanidad de Madrid.

Los interesados manifestaban su disconformidad con la instalación de una antena de telefonía móvil en el centro escolar hace cuatro años, sin el consentimiento del colectivo de padres. Entendían que esta situación provocaba un riesgo para la salud de sus hijos por la indeterminación de los efectos secundarios que podría ocasionar en ellos.

Tomando como referencia las determinaciones del Real Decreto 1066/2001, de 28 de septiembre sobre Condiciones de Protección del Dominio Publico Radioeléctrico, Restricciones a las Emisiones y Medidas de Protección Sanitaria, se solicitó la colaboración del Director General de Telecomunicaciones y Tecnologías de la Información del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, al efecto de que se procediera a la medición de las radiaciones electromagnéticas en el cen-

tro escolar para verificar si se cumplían los límites de exposición establecidos en la norma, así como a verificar las distancias previstas en la Orden CTE/23/2002, de 11 de enero, por la que se establecen los requisitos para la presentación de determinados estudios y certificaciones por operadores de servicios de radiocomunicaciones.

El informe que la Dirección General remitió a esta Institución con el contenido de las actuaciones realizadas, aparte de las propias aclaraciones sobre la legislación, los estudios y dictámenes que conciernen a la implantación de estas antenas y los límites que han de respetar en consonancia con lo establecido en la normativa que les afecta, contenía la referencia a la práctica de las mediciones de las que se desprendía que los parámetros estudiados se hallaban dentro de los límites establecidos en el Real Decreto 1066/2001, y, en consecuencia, no cabía afirmar que las radiofrecuencias emitidas pudieran ocasionar efectos negativos en la salud de los que se hallaran en el radio de acción de la antena.

A la vista de la información contenida en el dictamen, no concurrían circunstancias que evidenciaran la existencia de riesgo para la salud de los menores de edad, ni un funcionamiento irregular de la Administración Pública que permitiera otra actuación de esta Institución, dentro del ámbito de su competencia.

#### **MERCADILLO ILEGAL**

Un grupo de expedientes que se tramitaron de manera conjunta (por todos, el 556/05) fue el relativo a las quejas manifestadas por un grupo de padres de alumnos, representado por el Presidente del Consejo Escolar del Colegio Público «Legado Crespo» en Madrid, para exponer la existencia, en los aledaños del centro escolar, de un mercadillo de carácter ilícito donde se comerciaba con todo tipo de objetos, hecho que causaba la preocupación de todos por la suciedad e inseguridad que generaba en los alrededores del colegio, su influencia negativa en los menores de edad y por dificultar la salida de niños y profesores ante una situación de posible emergencia.

Desde este Comisionado se remitió un escrito al Concejal del Área de Gobierno de Seguridad y Servicios a la Comunidad, del Ayuntamiento de Madrid, trasladándole estos hechos y solicitando un informe sobre los mismos, que recogiera las medidas que pudieran adoptarse para erradicar dicha actividad y eliminar los residuos que el mercadillo ilegal había generado en la vía pública.

En contestación a la solicitud cursada ante la Concejalía, se nos informó de que, con objeto de combatir la actividad de venta ambulante denunciada en el entorno del colegio, la Unidad Integral de la Policía Municipal del Distrito de Arganzuela estableció un servicio de vigilancia formado por dos patrullas.

Según se expuso, a partir del servicio establecido no se tuvo constancia de la venta de objetos o consumo de drogas en la zona, si bien se comprobó que un grupo de indigentes permanecía de manera casi continua en los bancos ubicados en el número tres de la Glorieta de Embajadores, generando cierta sensación de inseguridad.

Por este motivo, y debido a que estos bancos eran utilizados casi exclusivamente por estas personas, se dispuso la retirada de su emplazamiento actual, decisión que se trasladó a la Junta Municipal del Distrito de Arganzuela para su ejecución.

Asimismo, se refirió que la Policía Municipal continuaría con el servicio de vigilancia desarrollado hasta la fecha, adaptándolo al requerimiento efectuado por esta Institución.

#### **ESPACIOS URBANOS**

De los expedientes que tienen como fundamento el espacio urbano, se hará mención del **56/05** por su relevancia y relación con otro expediente del anterior ejercicio, en el que el director del C.E.I.P. «Ciudad de Valencia» y la Asociación de Padres y Madres del I.E.S. «Santa Eugenia» exponían su disconformidad con la construcción de un depósito de agua del Canal de Isabel II de gran capacidad, en la cima del Cerro de Almodóvar, situado cerca del kilómetro 9 de la Nacional-III.

Las principales razones aducidas por los interesados en contra de la instalación eran las características geológicas del barrio de Santa Eugenia, que impediría la viabilidad del proyecto, los perjuicios consiguientes a la duración de las obras, las contraprestaciones escasas que supone para un barrio con un entorno ya deteriorado, así como la existencia de alternativas a su instalación en esa zona y la falta de certeza sobre la infalibilidad de las medidas de seguridad que se adoptaran por el Canal de Isabel II.

Por otra parte, manifestaban que la ubicación del depósito se produciría a escasos metros de centros escolares y del Polideportivo Cerro Almodóvar y de una futura Escuela Infantil, proyectada en el marco del Plan 18000 de Vallecas, que albergará a un importante número de niños de hasta 3 años de edad.

Ante estos hechos, se produjo una gran inquietud en los padres por el peligro que supondría el establecimiento de este depósito en un lugar próximo a lugares donde acuden los alumnos de los centros escolares próximos y los usuarios del polideportivo.

Esta Institución ha promovido la investigación de los hechos solicitando la remisión de informes a la Junta Municipal de Villa de Vallecas, a la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental de la Viceconsejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Comunidad de Madrid, a la Gerencia del Canal de Isabel II, al Fiscal Jefe del Tribunal Superior de Justicia de Madrid y a la Dirección General de Industria, Energía y Minas de la Consejería de Economía e Innovación Tecnológica.

Además, por este Comisionado se encargó un informe pericial a un técnico de la Escuela de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, para que dictaminara sobre las condiciones de estabilidad del depósito regulador de agua proyectado en el Cerro Almodóvar. Actualmente, se dispone de un dictamen provisional de este perito, en espera de las conclusiones que realice con los nuevos datos aportados a este Comisionado por la Dirección General de Industria, Energía y Minas de la Consejería de Economía e Innovación Tecnológica.

La información trasladada a este Comisionado se ha puesto en conocimiento de los interesados, si bien la tramitación de los expedientes abiertos por este motivo se halla actualmente en curso.

#### **PROBLEMAS VECINALES**

Otro tipo de reclamaciones que se trasladan a esta Institución con frecuencia, son las desavenencias que se producen en el seno de las comunidades de vecinos.

Sobre estas eventualidades se han tramitado en la Institución doce expedientes en los que los fundamentos de la mayor parte de las quejas son las disputas entre vecinos por divergencias entre ellos, por el uso y disfrute de espacios comunes o la organización de la propia comunidad.

En estos casos, desde la Institución se informa a los promotores de las quejas sobre cuáles son las vías adecuadas para encontrar una solución a los problemas que plantean, entre las que se encuentran el diálogo, como muestra de las buenas relaciones que han de regir la vida de los comuneros, o bien, si así lo consideran los interesados, el ejercicio de las oportunas acciones administrativas o judiciales a las que pueda optarse en función del asunto que se plantee en el expediente de referencia.

#### 3700. Accidentes

La mayoría de los expedientes incoados bajo este epígrafe han sido de oficio, con la finalidad de investigar algunas situaciones graves de las que se han tenido conocimiento, sobre todo a través de los medios de comunicación.

Generalmente una vez que esta Institución ha tenido conocimiento de ello se ha realizado un seguimiento de la situación o se ha ofrecido apoyo a los menores afectados o a sus familias.

Se han incoado, como antes se señalaba, un total de siete expedientes, de los que seis han sido de oficio y uno atiende a una demanda de información realizada por un ciudadano.

Las diferentes temáticas vistas han sido desgraciados accidentes en los que, dentro de los límites de la Comunidad de Madrid, han fallecido menores de edad (154/2005, 205/2005, 685/2005, 689/2005, 873/2005) y el accidente no mortal visto en el expediente 1232/2005 ocurrido en el Metro de Madrid. En el expediente incoado a instancias de un particular se solicitaba información y orientación en relación con un menor que había quedado huérfano tras el atentado ocurrido en Madrid el 11 de marzo de 2004.

#### 3999. Información, orientación y asesoramiento

Además de las diferentes solicitudes de información sobre la forma de proceder ante supuestos a las que se ha hecho referencia en apartados anteriores, es posible encuadrar en el presente epígrafe un grupo de cuatro expedientes iniciados por demandas de información, orientación y asesoramiento instadas por particulares en el área de salud.

La naturaleza de las consultas planteadas ha sido de muy distinto signo, comprendiendo aquéllas en las que se demandaba información sobre los recursos existentes para tratar trastornos del comportamiento alimentario (476/2005); sobre diversos aspectos relativos a los riesgos a que se enfrentan las madres adolescentes (111/2005); sobre las posibilidades de que un menor esté presente en el alumbramiento de su hermano (1271/2005) y sobre la normativa existente a nivel nacional reguladora de las prácticas de tatuaje y piercing en menores de edad (1398/2005).

# 4000. TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN

#### 4100. Internet y Tecnologías de la información y la comunicación (59)

El rápido avance de las tecnologías de la información hace que nuestros menores dispongan cada vez de más herramientas que, bien utilizadas, resultan indudablemente útiles, pero que encierran también muchos e importantes riesgos frente a los que padres y educadores hemos de estar prevenidos. Internet se ha convertido en muy poco tiempo en uno de esos elementos irrenunciables y especialmente para los adolescentes y jóvenes que no sólo han hecho de ello un factor de ocio, sino también una fundamental herramienta de estudio y trabajo.

Recientes estudios<sup>42</sup> indican que entre los niños y jóvenes hasta 17 años usuarios de Internet, el uso de la Red como ayuda para el estudio se ha realizado como mínimo en los últimos seis meses entre la mayoría de niños (58,8%) y jóvenes (59,2%). Los niños y jóvenes hasta 17 años muestran una actitud hacia las nuevas tecnologías más favorable que los adultos y hay estudios que incluso han llegado a afirmar que «internet se convierte más en una herramienta manejada fundamentalmente por menores, ya que sólo el 22.2% de los adultos lo utiliza, porcentaje muy inferior al de los menores»<sup>43</sup>.

Las virtudes de la llamada Red de Redes son innegables: la globalización del conocimiento, la igualación entre las clases sociales, su importante contribución a la educación, la integración que proporciona, por ejemplo, a los discapacitados, la posibilidad de ampliar las relaciones interpersonales y el ocio a cualquier lugar del mundo...

Pero, frente a estas importantes ventajas, no podemos negar la existencia de peligros a los que nuestros menores se exponen. El acceso a páginas o foros y *chats* con contenidos inadecuados para menores, cuando no claramente delictivos, como pornografía, infantil y de adultos, apología de la violencia, la xenofobia, la anorexia y la bulimia o, incluso, el suicidio, se ha convertido en un riesgo real para unas personas cuyo carácter está en desarrollo, permeables a cualquier tipo de influencia. Se sabe, además, que el 30% de los menores que *chatean* en Internet recibe algún tipo de provocación (sexual, de sectas, de incitación a conductas peligrosas...).

Ante esta situación, y al margen de que los poderes públicos, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y los propios proveedores de contenidos trabajan arduamente para impedir que circulen determinadas páginas, son los padres y educadores, como primer y fundamental filtro, los que deben velar por un acceso seguro de los menores a Internet.

Ha de plantearse también, como objetivo fundamental, afrontar los problemas relativos a la seguridad de los menores en el empleo de las Tecnologías de la Información y la Comunicación, así como transmitir confianza al entorno educativo (padres, madres y profesores) ya que es donde se encuentran los futuros usuarios de dichas tecnologías.

Todas las sociedades democráticas han situado entre sus valores más destacados la protección de la infancia. Esto supone que es un deber social protegerla contra una serie de peligros y de ame-

<sup>&</sup>lt;sup>42</sup> Cfr. Niños y Tecnologías de la Información y de la Comunicación en el Hogar, Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, Red.es, junio 2005.

<sup>&</sup>lt;sup>43</sup> «Seguridad infantil y costumbres de los menores en internet», ACPI-PROTEGELES, 2002.

nazas para su crecimiento y desarrollo como personas en sociedad. Dicho deber alcanza a todos: a los padres y madres, a los docentes, a las empresas e iniciativa privada –especialmente a los proveedores de contenidos y acceso–, a las asociaciones de internautas y al Estado, que debe mantener un interés preeminente en garantizar la protección de los menores.

Este interés ha llevado a los gobiernos democráticos a buscar formas de proteger a la infancia en internet. Se han aprobado leyes para regular el acceso de los menores a contenidos considerados inadecuados, así como para garantizar su propia privacidad y la de sus familiares. Del mismo modo, se está implicando al entorno empresarial y a los proveedores de acceso y contenidos (ISPs) en esta tarea, quienes además están colaborando ya con las organizaciones que trabajan en la protección de la infancia en el empleo de las TICs.

La Unión Europea, además de las previsiones que sobre Infancia realiza el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, viene desarrollando un plan de acción para una internet segura para la infancia. Este plan de acción se articula en torno a tres líneas de actuación: la creación de un entorno más seguro para los menores –fundamentalmente mediante la implementación de una red europea de «líneas directas» y el fomento de la autorregulación y códigos de conducta—, la elaboración de sistemas de filtrado y clasificación de los contenidos y el desarrollo de actividades de sensibilización.

Muestra del interés de la Unión Europea por esta cuestión ha sido el contenido del artículo III-271 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, ya que destaca que la ley marco europea podrá establecer normas mínimas relativas a la definición de las infracciones penales y de las sanciones en ámbitos delictivos que sean de especial gravedad y tengan una dimensión transfronteriza derivada del carácter o de las repercusiones de dichas infracciones o de una necesidad particular de combatirlas según criterios comunes; entre estos ámbitos delictivos incluye expresamente a la delincuencia informática.

Por las anteriores razones, esta Institución estimó conveniente proponer a la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información la creación de de una Comisión Interdepartamental sobre Navegación Segura en Internet, que pudiera atender a las necesidades expresadas. Dicha Comisión –se señalaba– podría crearse con carácter autónomo o bien como comisión especializada en el seno del Consejo Asesor de las Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información ya existente entre cuyas funciones podrían el análisis regular de la evolución de los contenidos en Internet de carácter ilegal e inconveniente para el correcto desarrollo de los menores.

La Comisión propuesta podría, asimismo, estudiar la adopción de iniciativas dirigidas a impedir la presencia no sólo de los contenidos ilegales e inconvenientes, sino de aquellos que representen una amenaza real para la seguridad e integridad física de los menores y que se manifiesten contrarios a los valores universales socialmente admitidos (v.g. páginas, foros, grupos o comunidades virtuales en las que se haga apología de la violación de menores, promoción de la pedofilia e incitación al delito sexual; páginas, foros, grupos o comunidades virtuales en las que se incite de forma directa a la anorexia y la bulimia –páginas pro-anorexia y pro-bulimia– invitando a los menores a poner en práctica acciones que implican un riesgo importante para su vida e integridad física).

Resultaría importante desarrollar acciones en materia de sensibilización de los sectores implicados en la educación de los menores: asociaciones de padres y madres de alumnos, centros escolares y los propios menores, transmitiendo la necesidad de hacer un uso más consciente y responsable de Internet.

Correspondería también a la Comisión el diseño y planificación de estrategias dirigidas a lograr la implicación del entorno familiar y escolar. Todo ello siempre con el objetivo de superar la «brecha digital» que puede dificultar la comunicación y generar desigualdades sociales.

Debería prestarse, del mismo modo, especial atención a la colaboración con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, atendiendo a su inestimable experiencia y reforzando su capacidad de anticipación.

Se proponía que la Comisión Interdepartamental sobre seguridad en Internet reuniera la representación y el concurso de los Ministerios de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Justicia, Interior, Educación y Ciencia, Industria, Turismo y Comercio, así como diferentes Asociaciones de Usuarios de Internet, proveedores de servicios, asociaciones de padres y organizaciones de protección a la infancia .

La dimensión del fenómeno de las Tecnologías de la Información y la Comunicación, unida a su elevada penetración en el sector poblacional menor de edad y a la concreta casuística contemplada en las quejas recibidas, ha motivado la creación, con carácter independiente, de una nueva área temática en el Informe Anual, denominada precisamente Internet y Tecnologías de la Información y la Comunicación. Esta gran área dará cabida a dos epígrafes que hacen referencia a dos ámbitos diferentes pero muy interrelacionados entre sí, como son los que agrupan a los contenidos ilícitos y a los contenidos nocivos en la red.

#### Contenidos ilícitos

En relación con los contenidos ilícitos en Internet se han incoado 38 expedientes durante 2005.

En la mayoría de las ocasiones los denunciantes hacían referencia a la existencia de contenidos de pornografía infantil albergados en diferentes páginas web o a los que habían tenido acceso mediante la utilización de programas de intercambio de archivos (P2P o peer to peer). Esta última modalidad de intercambio de pornografía infantil es de difícil control y persecución penal.

Debe agradecerse desde estas páginas la colaboración que ha mostrado la ciudadanía que ha denunciado este tipo de contenidos.

La pornografía infantil es una de las más abyectas formas de explotación sexual de menores y no en vano, como es sabido, su producción, difusión o incluso tenencia están tipificadas por el Código Penal en su artículo 189.

Por dicha razón, una vez analizados y valorados los contenidos denunciados, se ha dado traslado al Ministerio Público de los mismos. En otras ocasiones, no teniendo el claro convencimiento de que determinados contenidos pudieran ser constitutivos de pornografía infantil, se han remitido igualmente al Ministerio Fiscal los contenidos denunciados , además su criterio al respecto para poder determinar en subsiguientes actuaciones los contenidos denunciables que, normalmente, suponen sexo explícito de menores o su desnudez.

Otras temáticas vistas en el presente epígrafe han consistido en la utilización de diferentes aplicaciones como el correo electrónico o la mensajería por internet para acosar a menores, bien por parte de adultos o bien por otros menores y también, en similar sentido, varias quejas suscitadas por las constantes proposiciones sexuales que tenían lugar en foros y chats de internet.

Así, aunque convenientemente recogida en el apartado de Propuestas, debe señalarse la plantada a la Fiscalía General del Estado para la creación de una fiscalía especializada en delitos informáticos y, en general, en Tecnologías de la Información, con conocimientos detallados y formación específica sobre la singular naturaleza de estos delitos. De este modo, a juicio de esta Institución, se lograría prestar la atención necesaria a una materia especialmente compleja y difícil de perseguir, al tiempo que facilitar criterios unitarios de interpretación y actuación legal. Ello implicaría, además, un acercamiento de la Justicia a los nuevos problemas que se plantean en la sociedad, y una mejor defensa de los menores de edad.

La propuesta realizada, indicó el Fiscal General del Estado en su contestación, será objeto de reflexión y estudio, siempre partiendo de la premisa que la creación de especialidades debe venir precedida de un análisis riguroso y de las correspondientes dotaciones de medios a fin de evitar que las mismas se vean en la práctica reducidas a un mero ejercicio de voluntarismo nominalista.

Otra cuestión contemplada desde el Defensor del Menor gira en torno a la posibilidad de implantar la figura del agente encubierto, es decir, que miembros de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado puedan navegar anónimamente en internet con la finalidad de investigar e infiltrarse en redes de pornografía infantil, lo que tendría un positivo efecto disuasorio.

A tal efecto en la actualidad se están estudiando desde un punto de vista eminentemente jurídico la viabilidad de implantar tal figura para poder plantearla y proponerla de un modo más completo a las Administraciones competentes.

#### Contenidos nocivos

En esta materia se han incoado 21 expedientes de queja que generalmente hacen referencia a paginas web con contenidos pro-ana (pro anorexia) y pro-mia (pro-bulimia), pornografía y contenidos eróticos, suicidios o violencia expresa.

La dificultad que presentan este tipo de expedientes es que al no tratarse de contenidos penalmente perseguibles se hace prácticamente imposible su erradicación a no ser que exista algún compromiso con el proveedor de servicios que los alojan para poder proceder a su retirada. Así, desde el lanzamiento de la Primera Campaña contra la Apología de la Anorexia y la Bulimia en Internet, en junio de 2005, Protégeles, organización que colabora constantemente con esta Institución, ha logrado el cierre de más de 350 páginas y comunidades pro-anorexia y pro-bulimia, gracias a los acuerdos de colaboración alcanzados con los principales ISPs o empresas proveedoras de servicios en Internet<sup>44</sup>.

Completando lo anterior, habría que recordar una vez más la necesidad de que sean los padres y educadores los que estén muy atentos a los contenidos a los que acceden los menores de edad que están bajo su responsabilidad.

<sup>44</sup> http://www.protegeles.com/anorexiahome.asp

En este sentido, la Institución ha seguido participando en ciclos formativos de la Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid a educadores y maestros sobre la navegación segura en Internet y ha divulgado en muchas ocasiones la conveniencia de seguir los consejos para una navegación segura disponibles en la página web http://navegacion-segura.es.

Por último, y en esta concreta materia, debe hacerse referencia a una Recomendación dirigida a la Consejería de Economía e Innovación Tecnológica, en relación con la protección sociocultural de los menores y el acceso y utilización de las salas públicas de acceso internet y videojuegos, cuyo texto se recoge en el apartado correspondiente de este Informe Anual y que se realizó tras la recepción de quejas y llamadas telefónicas centradas en la creciente participación de menores usuarios de los comúnmente llamados *cibercafés* o *cibersalas*, en los que practican juegos en red, algunos de carácter violento, así como el acceso a otro tipo de contenidos no adecuados a su momento evolutivo.

Muy en síntesis, la Recomendación se redactó en los siguientes términos: «Que por parte de la Consejería de Economía e Innovación Tecnológica de la Comunidad de Madrid se establezcan las oportunas previsiones y se adopten las medidas necesarias para garantizar la adecuada protección sociocultural a los menores de edad usuarios de *cibercafés*, *cibercentros* y salas de internet y videojuegos, mediante el acondicionamiento en las mismas de zonas u ordenadores específicos habilitados para aquéllos, que cuenten con la debida protección de filtrado de contenidos, así como sobre la posibilidad de la obligatoriedad de que dispongan de un punto de información sobre el uso seguro en internet».

#### **5000. FUNCIONAMIENTO**

Al igual que en ejercicios anteriores, cierra el presente epígrafe destinado a dar cuenta de las quejas recibidas y tramitadas durante 2005, un apartado que recoge aquellos asuntos referidos al funcionamiento de las diferentes Administraciones. Es necesario aclarar, en este sentido, que el contenido de este epígrafe viene dado por las quejas relativas al funcionamiento de las Administraciones públicas y entidades privadas, entendiendo que tal inclusión no se realiza con carácter excluyente, toda vez que en anteriores apartados también se han recogido quejas que, asimismo, han hecho referencia al funcionamiento de la Administración o de entidades privadas, pero que se ha optado por clasificarlas exclusivamente por razón de la materia.

De esta forma, a continuación se expresan las distintas quejas que se han recibido en relación con el funcionamiento de las Administraciones General del Estado, Autonómica y Local, así como de la Administración de Justicia.

#### 5100. Funcionamiento de las Administraciones públicas

A pesar de que, como antes se indicaba, cabría la posibilidad de clasificar los siguientes expedientes en razón de la concreta materia sobre la que versan, atendiendo al criterio sistemático empleado en Informes Anuales precedentes, se ha estimado oportuno dar detalle a continuación de las quejas cuyo origen o motivación viene referido al funcionamiento de la Administración General del Estado, al de la Administración Autonómica y al de las diferentes Administraciones locales.

Respecto de la Administración General del Estado, se han recibido un total de 15 quejas de muy diversa índole: desde aquellas que hacían referencia a aspectos relacionados con el funcionamiento de un Registro Civil en relación con la inscripción de una menor (385/2005), hasta otras en las que se han registrado determinadas dificultades observadas por ciudadanos extranjeros en cuanto a la concesión del llamado reagrupamiento familiar (219/2005), pasando por un grupo de quejas cuyos promoventes han expresado su disconformidad con la regulación y ejercicio de prestaciones de viudedad y orfandad por parte del sistema de Seguridad Social (541/2005, 742/2005, 1002/2005, 1301/2005).

La última de ellas, por ejemplo, se incoó tras dirigirse a esta Institución la madre de dos menores de edad con objeto de participar a este Comisionado Parlamentario su preocupación por la situación económica en que se encontraban. Según refería, al fallecer su marido solicitó sendas pensiones de orfandad para sus hijos. La concesión de las pensiones fue denegada por la Dirección Provincial de Madrid del Instituto General de la Seguridad Social, decisión que se fundamentó en el hecho de no hallarse el causante al corriente del pago de las cuotas exigibles en la fecha de su fallecimiento.

De acuerdo con la copia de la resolución administrativa que aportó la compareciente, se condicionó el abono de las pensiones al ingreso por ésta, en el plazo de treinta días naturales desde el requerimiento, de las cuotas exigibles y no abonadas por su marido hasta el momento en que falleció, según lo preceptuado en el artículo 28.2 del Real Decreto 2530/1970, de 20 de agosto, por el que se regula el régimen especial de la Seguridad Social de los trabajadores por cuenta propia o autónomos.

Asimismo, la interesada aportaba copia de la resolución recaída en el expediente tramitado por la Unidad de Recaudación Ejecutiva correspondiente de la Dirección Provincial de Madrid, seguido contra el difunto y padre de los menores, con objeto de hacer el efectivo el importe de la deuda mediante el embargo de sus bienes inmuebles.

Ante estos hechos, desde la competencia de propiciar el conocimiento y la divulgación y ejercicio de los derechos e intereses de las personas menores de edad, se expuso a la Administración la situación en la que se encontraban los menores, solicitándose la colaboración de la Seguridad Social para poder conocer la situación jurídica de la compareciente en el expediente citado y de la influencia que el mismo podría tener sobre la concesión de la prestación solicitada para los hijos menores del causante. Como contestación a ello, se recibió un escrito de la Dirección Provincial de Madrid del Instituto Nacional de la Seguridad Social por el que se comunicaba el acuerdo adoptado de conceder dos pensiones de orfandad del Régimen General de la Seguridad Social a favor de los hijos de la promotora del expediente, con efectos económicos de carácter retroactivo.

Por otra parte, la Ley del Defensor del Menor indica también que cuando el Defensor del Menor reciba quejas referidas al funcionamiento de órganos dependientes de la Administración General del Estado deberá dar cuenta de las mismas al Defensor del Pueblo. A título de ejemplo, cabría citar la queja que dio lugar al expediente 783/2005 promovido merced a ciertas discrepancias en relación con baremación para el acceso a la vivienda por parte del INVIFAS (Instituto de la Vivienda de las Fuerzas Armadas) ya que, a juicio del interesado, no se tenía debidamente en cuenta el número de hijos a cargo en la unidad familiar si éstos provenían de uniones anteriores. En su consecuencia, dicha queja fue trasladada al Defensor del Pueblo por incardinarse dicha dependencia administrativa en la Administración General del Estado.

En otras ocasiones puede ser de aplicación lo dispuesto por el artículo 4.f) del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Defensor del Menor, que también faculta para mantener el adecuado cauce de comunicación y coordinación con el Delegado del Gobierno en la Comunidad de Madrid, cauce que se ha empleado igualmente en la tramitación de aquellas quejas en las que se ha mostrado un posible menoscabo de los derechos de las personas menores de edad en relación con el funcionamiento de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado (697/2005).

En otras ocasiones se han recibido varios escritos (731/2005, 1595/2005) de los que no se ha podido deducir una queja específica y concreta, sino más bien una demanda de información o asesoramiento sobre el funcionamiento de determinados órganos o dependencias de la Administración General del Estado; en ellos se ha optado por atender a las consultas formuladas, bien mediante escrito, bien, incluso, mediante llamada telefónica para asegurar la inmediatez en la respuesta. Otro grupo de expedientes lo componen aquéllos en los que no se ha podido concretar amenaza o vulneración alguna de derechos o adolecer de fundamento, razón por la cual, tal y como así dispone la Ley, hubieron de ser archivados (745/2005, 924/2005).

En lo que al funcionamiento de la Administración Autonómica atañe, debe decirse en primer lugar, que se han recibido un total de nueve quejas, que han tenido, también, muy diversa naturaleza.

Las diferentes materias que han motivado la presentación de quejas por funcionamiento de la Administración autonómica han sido las siguientes: diferencias de trato económico en cuanto a la concesión de ayudas y subvenciones a entidades con centros de acogida (509/2005), discrepancias en cuanto a la imputación del impuesto sobre sucesiones (711/2005), disconformidad en cuanto al sistema informático utilizado en los centros escolares (1188/2005), varias quejas relativas a la seguridad en centros escolares (1244/2005, 1256/2005 y 1258/2005), sobre la escolarización de un menor tutelado por la Comunidad de Madrid (1400/2005), sobre las ayudas a familias monoparentales, especialmente a madres solteras (1546/2005) e, incluso, una queja promovida por representantes de los trabajadores del Instituto Madrileño del Menor y la Familia por lo que a su juicio era una mención improcedente en el Informe Anual 2004 que esta Institución dirigió a la Asamblea de Madrid (939/2005).

Por último, cabe reseñar que el funcionamiento de la Administración Local ha supuesto la apertura de siete expedientes durante el ejercicio 2005.

La casuística de este apartado –asimismo diversa y variada– comprende diferentes quejas y solicitudes de orientación, como la planteada por la Dirección General de Movilidad del Ayuntamiento de Madrid, relativa a la situación de un expediente sancionador incoado por el Ayuntamiento de Madrid por infracción de tráfico, en el que se daba la circunstancia de que el presunto infractor era un menor de siete años de edad, pues el vehículo con el cual se cometió la infracción estaba registrado a su nombre. La citada Dirección General mantenía que el hecho de que que el sujeto de un expediente sancionador por infracción de tráfico fuera un menor de tan corta edad era ajena al Ayuntamiento y, por el contrario, directamente imputable a sus padres o tutores, razón por la cual se solicitaba que por parte de la Institución del Defensor del Menor se tomaran en consideración los hechos relatados, orientando la cuestión desde el punto de vista de los derechos de la Infancia.

De todo ello se da debida cuenta en el apartado de este Informe Anual destinado a recoger las recomendaciones, orientaciones y otras propuestas.

Las demás temáticas contempladas en cuanto a la Administración Local, hacen referencia al funcionamiento de los llamados CAIS o Centros de Atención a la Infancia (125/2005), al establecimiento y gestión de determinadas actividades culturales para niños (18/2005), respecto de actuaciones concretas de la Policía Local en materia de tráfico (466/2005) o en relación con las medidas empleadas para garantizar el cumplimiento de la Ley 5/2002, de Drogodependencias y otros trastornos adictivos en prevención del llamado «botellón» (194/2005).

#### 5.200. Funcionamiento de la Administración de Justicia (20)

En el presente año se ha elevado considerablemente (+25%) el número de expedientes tramitados dentro de este epígrafe. Los 20 expedientes incoados representan un porcentaje de un 1,25% sobre el número total de expedientes abiertos –1598–. De estos 20 expedientes citados, 14 se encuentran ya concluidos (153/05, 191/05, 244/05, 280/05, 413/05, 416/05, 420/05, 580/05, 656/05, 712/05, 989/05, 1004/05, 1007/05 y 1044/05) estando el resto (180/05, 202/05, 354/05, 861/05, 1051/05 y 1561/05) en fase de tramitación.

De las 3158 llamadas totales telefónicas recibidas, 26 tuvieron por objeto el funcionamiento de la Administración de Justicia, lo cual representa un porcentaje de un 0,28% sobre el cómputo global de las llamadas registradas en nuestra Sede.

Atendiendo al contenido de las quejas incoadas, bien a instancia de los ciudadanos bien de oficio –cuando por esta Institución se observa que el funcionamiento de los Tribunales puede presentar alguna disfunción o anomalía– pueden destacarse cuatro principales temas:

1. La preocupación existente –tanto por parte de los particulares como por parte de este Comisionado– ante la falta de presencia del Ministerio Fiscal en las comparecencias o vistas de procedimientos de familia.

Con ocasión del ejercicio de las competencias propias de este Comisionado –recibiendo y tramitando quejas– se ha tenido ocasión de detectar la preocupación de muchos ciudadanos ante la incomparecencia del Ministerio Fiscal en los procedimientos civiles contenciosos que entablan los progenitores, cuando se produce la crisis de convivencia entre los mismos.

La conflictividad extrema y el enconamiento que se vislumbra en muchas de estas rupturas hace olvidar a ciertos padres que por encima de sus legítimos intereses deben preservar los de sus hijos, dada su especial vulnerabilidad.

Estas circunstancias hacen mucho más necesaria la presencia de un órgano como el Ministerio Fiscal, llamado a defender los derechos de los más necesitados de protección.

Por eso no sorprende la desorientación que se produce en los ciudadanos cuando observan que en algunos de sus pleitos no está asegurada la presencia del Fiscal, prevista legalmente.

La queja de un Abogado (1051/05) puso en evidencia la ausencia del Ministerio Público en una comparecencia de medidas provisionales celebradas en un Juzgado de Alcalá de Henares. Ante la protesta del Letrado, la titular del órgano jurisdiccional aludió a la existencia de una circular por medio de la cual los Fiscales advertían de su posible falta de presencia en señalamientos civiles, dada la escasez de personal y la necesidad de atender a otros asuntos preferentes.

Solicitada información al respecto al Fiscal Jefe del Tribunal Superior de Justicia de nuestra Comunidad Autónoma se tuvo ocasión de comprobar que, efectivamente, en julio de 2005, se comunicó a los veintiún Juzgados de Instrucción y Primera Instancia integrantes, entonces, de la actual demarcación que, en el futuro no siempre sería posible a los Fiscales del Destacamento asistir a aquéllos, pues dada la insuficiencia de la plantilla actual de la Adscripción, únicamente se podía asegurar la presencia de los mismos en aquellos procesos en los que fuera parte demandante o cuando revistieran especial complejidad.

En aquella comunicación también se sugería el uso de la videoconferencia, como elemento de gran utilidad para paliar tales disfunciones y se aclaraba que, en todo caso, el Fiscal podría realizar por escrito cuantos informes le fueran requeridos en el ámbito civil.

En aquel informe de la Fiscalía se mencionaba que la entrada en vigor de la Ley de Protección Integral contra la Violencia de Género y la correspondiente creación de los Juzgados de Violencia sobre la Mujer (4 en el ámbito de aquella circunscripción), así como de dos nuevas Secciones en la Audiencia Provincial de Madrid (26ª y 27ª) habían supuesto un considerable aumento de los servicios a atender por los Fiscales de aquel Destacamento, siendo esta la razón por la cual se advertía de las incomparencias reseñadas.

Esta Institución es consciente de las múltiples actividades y responsabilidades de las que tienen que hacerse cargo los Fiscales en el desempeño de su labor y de la constante asunción de nuevas tareas que se les atribuyen. También le consta que los miembros del Ministerio Público intentan, día a día, dar adecuada respuesta a las demandas y exigencias de nuestra sociedad, si bien tienen dificultad para abarcar todos los ámbitos en los que se muestra necesaria su presencia y su actuación.

Sin embargo, pese a los datos ofrecidos y desde la comprensión de las dificultades aludidas, este Comisionado no puede dejar de alertar sobre las graves consecuencias que estas ausencias están produciendo, pues resulta indubitado que nunca un informe emitido tras el estudio de las actuaciones puede alcanzar el mismo grado de precisión y de matiz que cuando, además, se ha podido conocer directamente el problema, percibiendo in situ la actitud de cada uno de los litigantes.

2. La necesaria reducción de los tiempos de espera en la emisión de informes por parte de la Clínica Médico-Forense.

Persistiendo el problema que ya se apuntó en la anterior Memoria Anual, se ha incoado en este año un expediente de oficio (180/05) con el fin de efectuar un seguimiento sobre las medidas que se están adoptando por parte de la Consejería de Justicia e Interior para evitar las dilaciones que sufren los informes que se solicitan a la Clínica Médico-Forense. Las razones de estas demoras hay que buscarlas, a juicio del Director de aquélla, en su escasa plantilla, en el evidente aumento de solicitudes de informes periciales por parte de los órganos jurisdiccionales y en la necesidad de que sean dos los profesionales que emitan los informes de veracidad de testimonio, técnica que, además, es muy compleja, laboriosa y difícil.

Con todo, la solución de las deficiencias detectadas no pasaría solo, a juicio del Director, por una mera ampliación de su plantilla, sino por contar con unas instalaciones dignas, tanto para los profesionales que en dicha Clínica trabajan como para los usuarios de la misma y visto además que muchos menores tienen que compartir espacio con adultos que son habitualmente objeto de pericias por parte de especialistas en psicología y psiquiatría.

Teniendo también noticias este Comisionado de que la Unidad de Atención al Ciudadano del Consejo General del Poder Judicial ha trasladado a la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia y de Política Interior alguna queja en tal sentido, este Comisionado va a solicitar directamente a la referida Consejería información sobre sus previsiones en orden a la adopción de medidas que permitan subsanar determinadas deficiencias y mejorar este concreto Servicio Público.

3. El trato inadecuado que reciben menores y/o adultos con motivo de las exploraciones a las que se les someten por parte de los Equipos Técnicos adscritos a los Juzgados de Familia (202/05) o con ocasión de las que se practican por profesionales que ejercen libremente su actividad y que son requeridos por las partes para la emisión de informes (861/05). En el primer supuesto, la tramitación de un expediente disciplinario contra el psicólogo de uno de los Equipos citados ha motivado la necesaria colaboración entre esta Institución y la Dirección General correspondiente de la Consejería de Justicia y Política Interior de nuestra Comunidad. En el segundo caso, la denuncia de una progenitora contra una psicóloga que exploró a su hija, sin su consentimiento, ha determinado también una fluida correspondencia entre esta Oficina y el Colegio Oficial de Psicólogos de Madrid, con el fin de constatar si la referida interesada había obtenido respuesta a su queja y si se había detectado en la intervención de aquella profesional alguna actuación contraria a su código deontológico. En ambos expedientes se está a la espera de conocer el desenlace de la investigación iniciada.

Habiendo transmitido este Comisionado al Presidente de dicho Colegio la preocupación de esta Institución ante las abundantes quejas o denuncias efectuadas contra determinados colegiados, se ha recibido por nuestra parte con gran satisfacción la decisión de aquél de crear un grupo de trabajo para elaborar una «Guía de buenas prácticas», lo cual redundará sin duda en la mejor atención y trato hacia el ciudadano, especialmente en aquellos casos en los que existan menores de edad.

4. El modo inadecuado en que se practican algunas notificaciones (354/05 y 1561/05).

A través de diferentes quejas se ha tenido conocimiento de supuestos en los que presuntamente se vulnera la intimidad de los ciudadanos con ocasión de la práctica de los distintos actos de comunicación entre los Juzgados y Tribunales y los particulares.

En algunas ocasiones, cuando el destinatario se encuentra ausente, la citación o notificación se entrega –en sobre sin cerrar, ni precintar– al conserje de la finca, a un vecino, familiar o allegado, o incluso a un compañero de trabajo, con lo cual queda abierta la posibilidad por parte de éstos de leer y conocer un contenido que sólo compete y atañe al interesado.

El caso se torna de mayor gravedad cuando se trata de asuntos de familia pues entonces aquellos documentos suelen incorporar hechos, datos, comentarios y/o valoraciones que pertenecen a la esfera más íntima del individuo. Lo mismo ocurre cuando las citaciones o notificaciones se refieren a menores de edad, pudiendo cercenarse en dichos supuestos la debida reserva respecto de las actuaciones relacionadas con ellos, máxime cuando en atención a su especial vulnerabilidad aquéllos precisan de un plus de protección.

En uno de los expedientes tramitados (354/05), un Abogado denunciaba estos hechos en general, sin referirse a ningún caso concreto. Es decir, su preocupación era abstracta y respecto de los procedimientos de Familia en su conjunto. Por el contrario, el otro expediente mencionado

(1561/05) respondía a una queja concreta de una madre en trámites de divorcio que había tenido que padecer cómo los términos de su Convenio Regulador –tanto las cuestiones personales como patrimoniales– habían quedado al descubierto para el conserje del inmueble en el que residía, al haberle sido entregado a éste la cédula de citación para la ratificación correspondiente, con varios documentos anexos y en sobre abierto.

La constatación de tales hechos precisa la adopción de medidas tendentes a subsanar las deficiencias expuestas, procurando que los actos de comunicación se lleven a efecto de manera que no se impida el derecho que tiene todo ciudadano a recibir por parte de la Administración de Justicia una atención respetuosa, tal y como se consagra en la Carta de Derechos de los Ciudadanos ante la Justicia.

En tal sentido, los menores gozan de una serie de garantías entre las que se encuentra el derecho que les asiste para que las autoridades y funcionarios de la Administración de Justicia guarden la debida reserva respecto de las actuaciones que les afectan, motivo por el cual éstas deben practicarse de modo que se preserve su intimidad y el derecho a su propia imagen.

Por esta razón, y ante la existencia de hechos que cuestionan el modo en que las citadas notificaciones y citaciones se están produciendo, este Comisionado ha dirigido escrito al Ilmo. Sr. Juez Decano de Madrid, con el fin de exponerle la preocupación de esta Institución ante tales disfunciones y para que, en el ámbito de sus competencias, se adopten las medidas oportunas para preservar la intimidad de los menores, impidiéndose de esta forma que vuelvan a ocurrir incidentes como los que han sido puestos en conocimiento de este Comisionado.

5. El incumplimiento del deber de informar a la víctima. La víctima precisa atención, protección e información. La víctima de cualquier delito, y especialmente las más vulnerables, tienen derecho a ser informadas con claridad, y en lenguaje sencillo y asequible, de sus derechos y de dónde acudir, en su caso, para instar ayudas sociales, económicas o psicológicas. En aquellas áreas más sensibles el Ministerio Fiscal debe cumplir con este deber de información a la víctima, quien tiene derecho a saber cuál es la respuesta prevista por el ordenamiento ante su concreto caso.

El incumplimiento de tal deber y la subsiguiente desorientación de una ciudadana ante el resultado de una denuncia interpuesta contra su agresora (expediente concluido: 989/05) motivó la intervención de este Comisionado quien a través de la fluida relación mantenida con la Fiscalía de Menores pudo resolver la queja de la denunciante, orientándola e informándola de su procedimiento.

En relación con este concreto punto hay que recordar que la Fiscalía General de Estado dictó, en el verano del año 2005, la Instrucción 8/2005, sobre «el deber de información en la tutela y protección de las víctimas en el proceso penal» que ha sido completada, a nivel autonómico, por la Instrucción 1/2006, «Acerca del deber de información a las víctimas», dictada por el Fiscal-Jefe del Tribunal Superior de Justicia de Madrid.

Para terminar con este apartado no se quiere dejar de reseñar la satisfacción que produjo a este Comisionado poder ayudar a una familia que había sufrido y sido víctima de un dramático y violento suceso, a raíz del cual se incoaron las correspondientes diligencias penales. Los menores que, junto con sus padres, soportaron la acción delictiva no pudieron ser evaluados por el Forense del Juzgado de Instrucción correspondiente, al archivarse, en su momento, aquellas Diligencias, por

extinción de la acción penal ante le fallecimiento del imputado, quien había cometido sus múltiples delitos durante un permiso penitenciario.

Instadas por los progenitores las correspondientes reclamaciones patrimoniales ante el Ministerio de Justicia y ante el Ministerio del Interior, dichos informes resultaban imprescindibles para esta modesta familia, de cara a la consecución de sus pretensiones.

La colaboración desinteresada del Departamento de Psiquiatría del Hospital Gregorio Marañón permitió a los interesados disponer de la ayuda que precisaban y de la evaluación necesaria, no sólo de cara a las reclamaciones instadas sino, principalmente, de cara al equilibrio de los dos hijos del matrimonio, uno de los cuales presenció los hechos y sufrió directamente la agresión.

Como colofón ha de reseñarse la Resolución de 28 de octubre de 2005, de la Secretaría de Estado de Justicia, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros de fecha 21 de ese mismo mes y año, por el que se aprueba el Plan de Transparencia Judicial cuya justificación se incluye en el apartado I del referido Acuerdo a través de las siguientes líneas, entre otras:

«Por todo ello, si las líneas de fuerza que caracterizan la existencia de una buena justicia son la independencia, la imparcialidad, la competencia, la asequibilidad, la eficiencia, la eficacia, la duración razonable, la calidad, la previsibilidad, la igualdad y la responsabilidad, garantizándose, en cualquier caso, que el coste público de la Administración de Justicia se cohoneste razonablemente con los resultados del servicio público, debe conocerse necesariamente por las Cortes Generales, el Gobierno, las Comunidades Autónomas, el Consejo General del Poder Judicial, la Fiscalía General del Estado y los ciudadanos en general si la Justicia española supera efectivamente el nivel exigible en cada uno de tales rasgos. El conocimiento efectivo en tiempo real y por medios informáticos de dichos extremos permitirá a los responsables públicos el ejercicio de la política legislativa del Estado en materia de justicia, la modernización de la organización judicial, la planificación y gestión de los recursos humanos y medios materiales al servicio de la Administración de Justicia y el desarrollo de la función de inspección sobre juzgados y tribunales, así como el control sobre el funcionamiento de todos los operadores en el proceso y la calidad de sus intervenciones, contribuyendo, por otra parte, a la gestación de una opinión pública informada que pueda influir razonablemente en el control efectivo de la Administración de Justicia, sus responsables y los intervinientes en ella».

# 6. ORIENTACIÓN E INFORMACIÓN SIN APERTURA DE EXPEDIENTE

# ATENCIÓN TELEFÓNICA 2005

## **ANÁLISIS CUALITATIVO**

- I. INTRODUCCIÓN
- II. ANÁLISIS CUALITATIVO Y DATOS ESTADÍSTICOS GENERALES
  - 1. Distribución por materias de las llamadas atendidas durante 2004
  - 2. Procedencia geográfica
  - 3. Sujetos activos
  - 4. Objeto de las consultas

#### III. ANÁLISIS CUALITATIVO Y DATOS ESTADÍSTICOS POR GRUPOS

- 1. Integración social y protección jurídica
- 2. Educación y cultura
- 3. Salud
- 4. Tecnologías de la Información
- 5. Funcionamiento

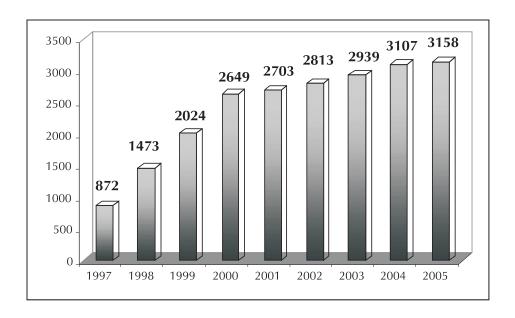
#### INTRODUCCIÓN

La Oficina de Información y Orientación es la primera toma de contacto del ciudadano con la Institución y, salvo casos que precisen de un mayor análisis, éste ve satisfecha su consulta en el acto.

La tarea que le está encomendada a esta Oficina es el asesoramiento a todo aquél que demande nuestra ayuda, orientándole de la mejor manera posible para lograr la resolución a su concreto problema o derivándole si el caso lo requiere a la Autoridad competente, garantizándole en todo momento una información clara, sincera, comprensiva y amable. Nuestro objetivo es facilitar a todo el solicitante una orientación veraz sin infundirle falsas esperanzas.

Del gráfico que se muestra a continuación se deduce el incremento considerable de atenciones telefónicas que esta Oficina ha recibido desde la creación de este Comisionado Parlamentario,

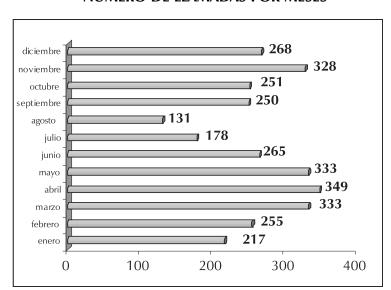
sin duda la solidez que ha ido ganando, con el paso de los años, ha repercutido directamente en este aspecto. Durante el año 2005 se han atendido 3.158 llamadas, frente a las 3.107 del ejercicio anterior.



# II. ANÁLISIS CUALITATIVO Y DATOS ESTADÍSTICOS GENERALES

En el año 2.005, se han recibido 3.158 consultas telefónicas, distribuidas mensualmente de la siguiente forma:

•	Enero:
•	Febrero:
•	Marzo:333 llamadas
•	Abril:
•	Mayo:333 llamadas
•	Junio:
•	Julio:
•	Agosto:131 llamadas
•	Septiembre:
•	Octubre:
•	Noviembre:
•	Diciembre:



# **NÚMERO DE LLAMADAS POR MESES**

El número de llamadas, en lo que se refiere a su distribución mensual, es muy similar al recibido en años anteriores, siendo la época estival el periodo que registra las cifras más bajas. Asimismo, se puede observar que los meses en los que se han atendido una cantidad más elevada de llamadas corresponden a marzo, abril, mayo y noviembre. Esto responde a que, en dichos intervalos, se producen muchas contiendas familiares derivadas del inicio de las vacaciones escolares (Semana Santa, verano y Navidad). En estos periodos los menores deben pasar parte de los mismos con el progenitor no custodio y esto provoca conflictos o discrepancias entre los padres. Además en estos meses es cuando comienza el plazo de matriculación en los Centros Escolares, originando consultas y quejas de muy diversa índole.

De aquí en adelante, se realizará un estudio estadístico detallado, a partir de todas las llamadas recibidas y atendiendo a distintas consideraciones, clasificándolas porcentualmente en razón de la materia, la procedencia geográfica, los sujetos activos de la consulta y el objeto de la misma.

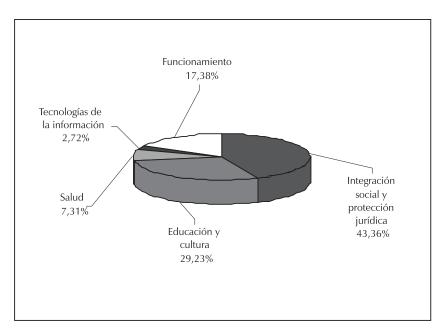
### 1. Distribución por materias de las llamadas atendidas durante 2005

Las llamadas atendidas se agrupan en grandes epígrafes, grupos y subgrupos, con el objeto de ser catalogadas. Se exponen las cuestiones y situaciones planteadas junto con otros aspectos que puedan derivarse de la atención telefónica, con el fin de que, a la vez que se informa, atiende y asesora al ciudadano, se puedan extraer consideraciones sobre situaciones conflictivas y problemas sociales, que apoyen a este Comisionado Parlamentario para incidir en unas áreas u otras de actuación, dentro de las competencias que tiene atribuidas.

Como viene ocurriendo en años anteriores, el área con mayor porcentaje de llamadas es el de *Integración Social y Protección Jurídica*, con un 43,35 %; le sigue *Educación y Cultura*, 29,22%; *Funcionamiento*, 17,38%; *Salud*, 7,31%; y por último, *Tecnologías de la Información*, 2,72%. Existen tres epígrafes claramente destacables –dentro de los grupos anteriormente citados–: en primer lugar «Relaciones de Familia» –461 llamadas–, habida cuenta el alto índice de separaciones o

divorcios de los progenitores, que en algunos casos provocan situaciones de conflictividad en el seno familiar, haciendo partícipes a los menores; el segundo es «Convivencia en los Centros Educativos» –386 llamadas—, tema que, en la actualidad, es uno de los que mayor preocupación suscita, y que viene marcado por los numerosos casos de acoso escolar que se han llegado ha poner en conocimiento de esta Oficina; y por último encontramos el subapartado que se ha dado en llamar «Información sobre el Defensor del Menor» –445 llamadas—, que pone de manifiesto el interés, por parte de la ciudadanía, de conocer los objetivos, competencias y demás dudas en torno a esta Institución, así como la curiosidad de saber si en otras Comunidades Autónomas existen Organismos similares a éste.

# RELACIÓN DE PROBLEMÁTICAS CONSULTADAS



En la siguiente tabla se expone la distribución por materias del conjunto de llamadas junto con el porcentaje que representa cada una, respecto al total de las consultas.

COD	DESCRIPCIÓN	recibidas % capitulo	% sobre total
1000 INTEGRACIÓN SOCIAL Y PROTECCIÓN JURIDICA		1.369	43,35%
1100 <b>SIT</b>	UACIONES DE RIESGO	324 23,67%	10,26%
1110	Situaciones de riesgo	129	4,08%
1111	Mendicidad	3	0,09%
1112	Sectas	1	0,03%
1113	Drogas	10	0,31%
1120	Malos tratos	181	5,73%
1121	Maltrato físico	64	2,02%
1122	Maltrato psicológico	52	1,65%
1123	Abuso sexual	59	1,87%
1124	Maltrato Institucional	6	0,19%

COD	DESCRIPCIÓN	recibidas	% capitulo	% sobre total
1200 <b>ME</b> I	NORES Y CENTROS PENITENCIARIOS	10	0,73%	0,31%
	NORES DE ORIGEN EXTRANJERO	64	4,67%	2,02%
	NORES Y RELACIONES LABORALES	18	1,31%	0,57%
1500 <b>VIV</b>	IENDA	29	2,19%	0,92%
1600 <b>ME</b> l	NORES DESAPARECIDOS. SUSTRACCIONES	6	0,44%	0,19%
1700 <b>FIG</b>	URAS JURÍDICAS DE PROTECCIÓN	164	9,79%	4,24%
1710	Adopción	21		0,66%
1711	Nacional	15		0,47%
1712	Internacional	6		0,19%
1720	Tutela, Acogimiento, Guarda	105		3,32%
1730	Acogimiento residencial	8		0,25%
1800 <b>ME</b> l	NORES INFRACTORES	29	2,19%	0,92%
	ACIONES DE FAMILIA	461	33,67%	14,60%
1910	Conciliación de la vida familiar y laboral	43	3,14%	1,36%
	ORMACIÓN, ORIENTACIÓN Y ASÉSORAMIENTO	251	18,33%	7,94%
2000 EDU	JCACIÓN Y CULTURA	923		29,22%
2100 <b>EDU</b>	JCACIÓN	727	78,76%	23,02%
2110	Convivencia en los Centros Educativos	386		12,22%
2111	Régimen de convivencia	36		1,13%
2112	Trato discriminatorio en la escuela	15		0,47%
2113	Relaciones profesor – alumno	120		3,8%
2114	Relaciones entre alumnos	215		6,8%
2120	Necesidades Educativas Específicas	68		2,15%
2121	Necesidades educativas especiales	34		1,07%
2122	Sobredotación	6		0,19%
2123	Educación compensatoria	1		0,03%
2124	Absentismo escolar	24		0,76%
2125	Becas escolares	3		0,09%
2130	Recursos Educativos	36		1,14%
2131	Infraestructuras y obras escolares	11		0,34%
2132	Instalaciones y mantenimiento	14		0,44%
2133	Personal educativo	11		0,34%
2140	Organización del Servicio Educativo	146		4,62%
2141	Admisión y cambio de centro educativo	72		2,27%
2142	Currículo y desarrollo organizativo	38		1,20%
2143	Evaluación y promoción de alumnos	36		1,14%
2150	Servicios Complementarios Educativos	55		1,74%
2151	Comedor escolar	30		0,94%
2152	Transporte escolar	16		0,50%
2153	Actividades extraescolares	9		0,28%
2160	Educación No Obligatoria	36		1,13%
2161	Educación preescolar e infantil	30		0,95%
2162	Bachillerato y Formación profesional	3		0,09%
2163	Enseñanzas de régimen especial	3		0,09%
2200 <b>PRC</b>	DTECCIÓN SOCIO-CULTURAL	101	10,94%	3,2%
2210	Actividades o Espectáculos	18		0,57%
2220	Publicaciones	10		0,31%
2230	Medios Audiovisuales	33		1,04%
2231	Cadenas de Televisión y Radio	23		0,72%
2232	Otros Medios Audiovisuales	10		0,31%

COD	DESCRIPCIÓN	recibidas	% capitulo	% sobre total
2240	Difusión de Información: Derecho al honor, intimidad,	40		1,26%
2300 <b>PUE</b>	BLICIDAD Y CONSUMO	38	4,12%	1,20%
2310	Publicidad Genérica	8		0,25%
2320	Publicidad dirigida a menores	7		0,22
2330	Consumo	11		%0,34
2331	Venta de bebidas alcohólicas y tabaco	5		%0,15
2340	Juguetes y artículos para la infancia	7		%0,22
2400 <b>PAR</b>	TICIPACIÓN	1	0,11%	0,03%
2500 <b>TIE</b>	MPO LIBRE, DEPORTES Y JUEGOS	29	3,14%	0,91%
	QUES INFANTILES Y OTROS ESPACIOS DE RECREO	8	0,86%	0,25%
2700 <b>TRA</b>	NSPORTES	4	0,43%	0,12%
2999 <b>INF</b>	ORMACIÓN, ORIENTACIÓN Y ASESORAMIENTO	15	1,62%	0,47%
3000 SAL	UD	231		7,31%
3100 <b>PRE</b>	VENCIÓN Y PROMOCIÓN	40	17,32%	1,26%
3200 HÁBITOS Y CONDUCTAS NOCIVAS		14	6,06%	0,44%
3300 SANIDAD		45	19,45%	1,42%
3400 SALUD MENTAL Y TRASTORNOS DE COMPORTAMIENTO		76	33%	2,40%
3500 MENORES CON DISCAPACIDAD		14	6,06%	0,44%
3600 MEDIO AMBIENTE Y ESPACIO URBANO		31	13,42%	0,98%
3700 ACCIDENTES		3	1,30%	0,09%
3999 <b>INF</b>	ORMACIÓN, ORIENTACIÓN Y ASESORAMIENTO	8	3,46%	0,25%
4000 TEC	NOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN	86		2,72%
4100 <b>INT</b>	ERNET	71	82,56%	2,24%
	tenidos ilícitos	22		0,69%
	tenidos nocivos	49		1,55%
4999 <b>INF</b>	ORMACIÓN, ORIENTACIÓN Y ASESORAMIENTO	15	17,44%	0,47%
5000 FUN	NCIONAMIENTO	549		17,39%
5100 <b>FUN</b>	NCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN	25	4,55%	0,79%
5110	Administración General del Estado	4		0,12%
5120	Funcionamiento de la Administración Autonómica	1		0,03%
5130	Administración Local	20		0,63%
5200 <b>FUN</b>	NCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA	26	4,73%	0,82%
5300 FUNCIONAMIENTO DE ENTIDADES PRIVADAS		9	1,64%	0,28%
	ORMACIÓN SOBRE EL DEFENSOR DEL MENOR	445	81,05%	14,09%
5999 <b>INF</b>	ORMACIÓN, ORIENTACIÓN Y ASESORAMIENTO	44	8,01%	1,40%
	TOTAL LLAMADAS AÑO 2005	3.158		100,00%

## 2. Procedencia Geográfica

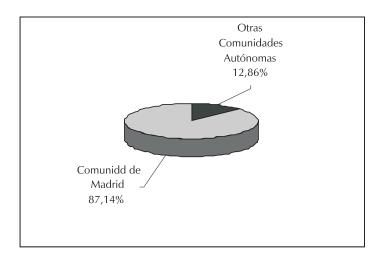
Según los artículos 3.2 y 18.2 de la Ley 5/1996, de 8 de julio, que regula su Estatuto Jurídico, la competencia terrritorial del Defensor del Menor es la Comunidad de Madrid. Pudiera pensarse que este reseña no es de gran trascendencia, pero la realidad es otra, puesto que casi a diario se reciben llamadas de otras Comunidades Autónomas.

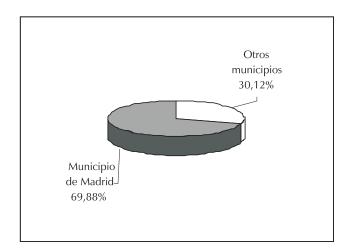
En efecto, a pesar de la existencia institucionalizada de Defensorías de Menores Adjuntas al Sindic de Greuges de Cataluña y al Defensor del Pueblo Andaluz, así como figuras similares, no

exclusivas del ámbito de menores, en otras Comunidades Autónomas (Valedor do Pobo Galego, Procurador del Común de Castilla-León, etc.) se siguen recibiendo llamadas procedentes de fuera de nuestro ámbito competencial, que son de igual forma atendidas y, si fuera necesario, se deriva al interesado a alguno de estos Organismos.

En el año 2005 se ha incrementado el número de llamadas de fuera de nuestra Comunidad con respecto a años anteriores; concretamente se recibieron 406, mientras que en el último ejercicio se registraron 332 atenciones telefónicas.

Del número de llamadas recibidas que se corresponden con nuestra Comunidad, 1.923 procedían del municipio de Madrid, frente a las 829 del resto de la provincia.

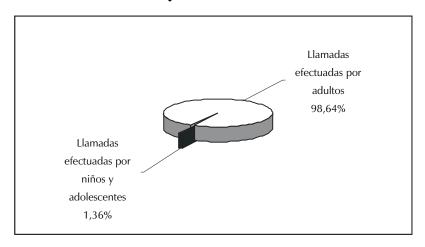




#### 3. Sujetos activos de las consultas

Del análisis cualitativo y cuantitativo de las personas que realizan consultas telefónicas se observa, en primer lugar, que la mayor parte de las mismas se plantean por adultos –3115 frente a las 43 llamadas que han sido efectuadas por menores de edad–.

# ¿QUIÉNES LLAMAN?

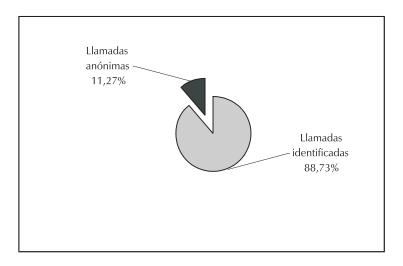


Se podrían englobar en tres grupos las cuestiones planteadas por los propios menores:

- a) Poder decidir sobre custodias y/o régimen de visitas en los procedimientos de separación o divorcio de sus progenitores.
- b) Problemas puntuales de riesgo (maltrato, abusos) y conflicto, tanto en el seno familiar como en los Centros Escolares.
- c) Petición de información sobre el funcionamiento de la Institución.

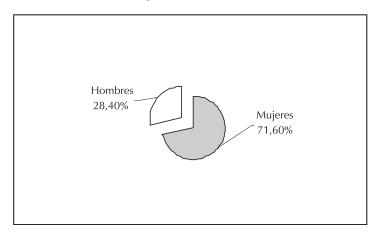
Algunos de los particulares que se han dirigido a la Institución durante este año, lo han hecho de forma anónima, casi siempre por miedo a consecuencias no deseadas y represalias. No obstante, la tónica general es que a lo largo de la conversación tanto el emisor como el receptor se identifiquen, en concreto, durante este año se han recibido 356 consultas telefónicas anónimas y 2.802 identificadas.

## **IDENTIFICACIÓN DE SUJETOS**



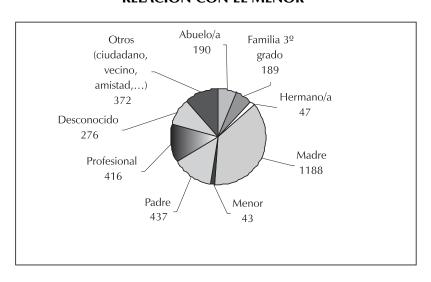
Atendiendo al sexo de las personas que se ponen en contacto con esta Oficina se observa que, como viene siendo habitual desde el año 1997, las consultas realizadas por mujeres son más numerosas que las de los hombres, registrándose concretamente 2.261 llamadas efectuadas por el sexo femenino, frente a las 897 que realizaron los interlocutores varones.

#### **SUJETOS ACTIVOS**



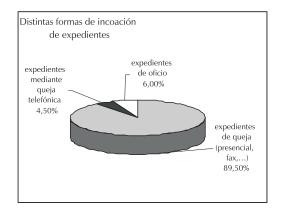
Valorando la relación filial que une a los interesados con el menor objeto de la consulta/denuncia, cabrían establecer diferentes grados de proximidad, desde los familiares de consanguinidad (madre, padre, abuelo/a, tío/a, hermano/a, etcétera) hasta profesionales, amigos, vecinos.... Como es lógico son los familiares más directos del menor los que más consultas realizan, concretamente durante el año 2005, han llamado 1.188 madres y 437 padres. Como ya se hizo en el pasado ejercicio, mención especial merecen los profesionales que se ponen en contacto con esta Institución. Durante este ejercicio se han registrado 416 llamadas de profesionales, cifra que pone de manifiesto la preocupación que, desde todos los ámbitos, se tiene con los problemas que puedan afectar a nuestros menores.

#### RELACIÓN CON EL MENOR



Durante el año 2005 se han incoado 1.598 expedientes, de los que 130 de ellos tuvieron una atención telefónica previa, que dio lugar a que los interesados interpusieran la pertinente queja. En 72 casos la llamada originó la apertura de expediente y, como resultado de una atención presencial, se abrieron 94 expedientes (lo que supone un 4,50% y un 5,88%, respectivamente, del total de expedientes tramitados), de conformidad con lo establecido en el art. 17 de la Ley del Defensor del Menor.

En otras ocasiones, y a raíz de la denuncia de una situación de desprotección, se ha procedido desde la Institución, de acuerdo con el contenido del art. 14 de la Ley Orgánica1/1996 de Protección Jurídica del Menor, del siguiente tenor literal: «Las autoridades y servicios públicos tienen obligación de prestar la atención inmediata que precise cualquier menor, de actuar si corresponde a su ámbito de competencias o de dar traslado en otro caso, al órgano competente y de poner los hechos en conocimientos de los representantes legales del menor, o cuando sea necesario, del Ministerio Fiscal.»





Del total de expedientes tramitados durante el presente ejercicio, 1.430 se fundamentaron en escrito de queja (bien remitido por correo, e-mail o fax, bien realizado previa atención presencial), 72 se iniciaron mediante queja por teléfono y 96 fueron abiertos de oficio por este Comisionado Parlamentario.

#### 4. Objeto de las consultas

Durante el día a día, esta Oficina recoge las consultas de los ciudadanos, las cuales pueden agruparse en los siguientes apartados:

- Necesidad de asesoramiento jurídico y/o psicológico.
- Propuestas de actuación del Defensor del Menor para la resolución de sus problemas, mediante la interposición de quejas.

- 3. Orientación sobre situaciones traumáticas que puedan presentarse en el seno de la familia.
- 4. Solicitudes de mediación entre cónyuges, padres e hijos, ciudadanos e instituciones, etcétera.
- 5. Demandas de información y documentación de muy diversa índole.
- 6. Régimen de convivencia en los Centros Escolares (acoso escolar).
- 7. Propuestas de adopción de medidas de protección sociocultural del menor (especialmente frente a mensajes publicitarios, programación de las televisiones, fácil acceso a páginas de Internet de contenidos no aptos para menores, entre otras).
- Información sobre la Institución del Defensor del Menor.
- Propuestas de intervención en asuntos que pertenecen a la esfera privada de cada familia y que, en algunos casos, exceden de las competencias objetivas y territoriales de esta Institución.

#### III. ANÁLISIS CUALITATIVO Y DATOS ESTADÍSTICOS POR GRUPOS

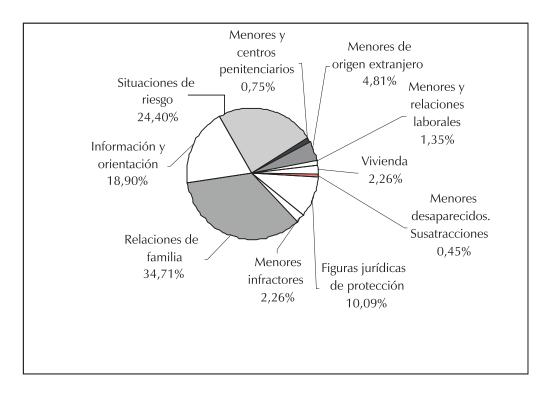
#### 1. Integración social y protección jurídica

Durante este ejercicio se han atendido un total de 1.369 llamadas, lo que viene ha señalar, una vez más, que este epígrafe de «Integración Social y Protección Jurídica», sigue englobando el mayor número de consultas recibidas, tanto telefónicas como presenciales –como se verá posteriormente–.

Reseñables son las cifras resultantes de los apartados correspondientes a «Relaciones de Familia» –33,67%–, «Situaciones de riesgo» –23,67%– e «Información, orientación y asesoramiento» –18,33%–.

Continua manteniéndose prácticamente invariable respecto a otros años, el hecho de que las crisis familiares o rupturas matrimoniales, que derivan en nefastas consecuencias para los menores, puesto que los adultos no son capaces de resolver sus problemas con sentido común, sea el tema que refleja mayor número de consultas. Asimismo la necesidad de requerir un asesoramiento de tipo jurídico, por parte de un gran número de personas, hace que dicho apartado figure con una cantidad importante de llamadas.

Por otro lado las situaciones de riesgo en la infancia siguen registrando un gran número de consultas telefónicas –324 durante este año—. En este grupo se reúnen temas tan dispares como las circunstancias deficitarias a las que debe enfrentarse una familia, el consumo de drogas en los menores, las diferentes tipologías de malos tratos infantiles, etcétera. Dichas situaciones no dejan indiferentes a las personas que son conocedoras de las mismas, lo que origina que éstas lo pongan en conocimiento de este Comisionado Parlamentario o de otras Entidades competentes.

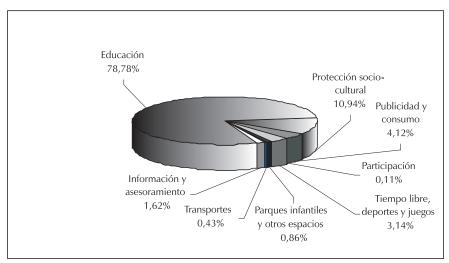


# INTEGRACIÓN SOCIAL Y PROTECCIÓN JURÍDICA

## 2. Educación y cultura

La cantidad de llamadas recibidas a lo largo del año 2005 bajo este epígrafe han sido de 923, lo que supone un 29,22% sobre el total, experimentando un aumento cuantitativo con respecto a años anteriores.

# EDUCACIÓN Y CULTURA



El área de *Educación* se consolida como la más consultada –727 llamadas–, y dentro de ésta los asuntos relacionados con la convivencia en los Centros Escolares, más concretamente los problemas derivados de las relaciones entre profesor-alumno y, principalmente, entre alumnos –215 consultas telefónicas–.

La persistente presencia de situaciones de intimidación y acoso en las aulas, hace que las personas implicadas soliciten las pautas e indicaciones pertinentes para enfrentarse a estas realidades, de igual forma se reclama que se depuren las responsabilidades, así como las sanciones oportunas para cada caso. En estos casos, nuestra labor es la de orientar y proporcionar la información más exhaustiva posible, a fin de que el demandante cuente con todos los datos para poder aclarar su asunto. No obstante, una vez solicitada la intervención de la Administración y no obteniendo la respuesta deseada, se ofrece la posibilidad de la remisión de escrito a esta Institución, con el fin de colaborar en la medida de lo posible.

Asimismo, y al igual que en ejercicios anteriores, los asuntos que versan sobre la «Admisión y cambio de centro» –72 llamadas durante este año— son temas que preocupan mucho a los padres, dado el interés de los mismos en lograr la mejor educación para sus hijos. Las consultas que se plantean aluden mayoritariamente a las injusticias –según éstos— en la designación de Centros, tanto para los que inician su escolarización, como para los que esperan un traslado de Centro docente.

En el epígrafe, *Protección Socio-Cultural*, las consultas telefónicas más numerosas durante el 2005 han sido las referentes a la vulneración del derecho al honor, intimidad y propia imagen de los menores. Concretamente se han recibido 40 llamadas sobre este particular, a través del cual se pone de manifiesto la preocupación de la gente ante los posibles daños que puedan derivarse del menoscabo de la vida íntima de los menores.

Los contenidos poco adecuados para el desarrollo normal de los menores, emitidos en cadenas de televisión dentro del horario de protección infantil, (según lo recogido en la Ley 25/1994, de 12 de julio, de incorporación de la Directiva 89/552/CEE al Ordenamiento Jurídico Español, modificada por Ley 22/1999, de 7 de junio, de Radiodifusión Televisiva), son motivo de queja y protesta ciudadana.

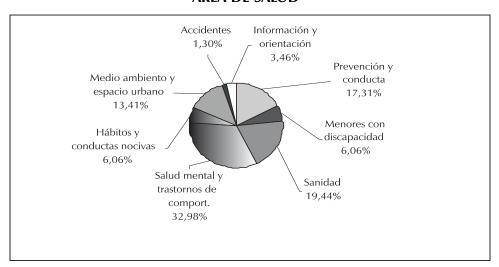
#### 3. Salud

En el año 2005 se han recibido un total de 231 llamadas en cuanto a temas relacionados con la salud.

Este capítulo trata todos los temas que afectan, en mayor o menor medida, al área sanitaria. Los más destacados son: «salud mental y trastornos de conducta» –76 llamadas—, «sanidad» –45 llamadas— y «prevención y promoción» –40 llamadas—. El primero de éstos, corresponde a la preocupación que existe sobre la salud mental infantojuvenil y las necesidades que demanda quién padece alguna situación familiar difícil, motivada por el trastorno de conducta o trastorno disocial de un menor de su entorno. El segundo atiende las denuncias que se derivan de las supuestas disfunciones observadas en la prestación de la atención sanitaria por parte de la Administración pública o entidades privadas. El último de ellos, reúne las quejas derivadas de la insatisfacción que siente la ciudadanía hacia los organismos encargados de impulsar la salud y prevenir enfermedades que afecten a nuestros menores.

El campo dedicado al «Medio Ambiente y Espacio Urbano» alude al mal estado de las calles, parques y jardines de la Comunidad de Madrid, al igual que a los perjuicios sufridos por los meno-

# ÁREA DE SALUD

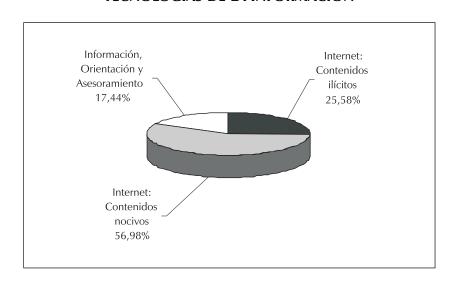


res de edad a raíz de los ruidos provocados por los particulares o por los establecimientos abiertos al público. Este año se han atendido 31 llamadas, lo que supone un incremento del 14,81%, con respecto al ejercicio anterior.

#### 4. Tecnologías de la información

Dado que el número de quejas y llamadas relacionadas con Internet y las Tecnologías de la Información y Comunicación ha ido incrementándose año tras año, en este ejercicio se ha habilitado un área específica para recoger esta temática concreta. Existen dos tipos de consultas bien diferenciadas, las que se refieren a contenidos ilícitos o sancionables penalmente y las referidas a contenidos nocivos o no convenientes para un público infantil. En concreto, durante el año 2005 se han recibido 86 consultas telefónicas, de las cuales 22 se refieren al primer grupo y 49 al segundo.

# TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN



#### 5. Funcionamiento

En este ejercicio se ha experimentado un acentuado crecimiento del número de llamadas relativas a este epígrafe –como ya ocurrió el pasado año– alcanzando un 14,09% del total de las recibidas a lo largo del mismo.

Esta subida se justifica con las consultas que engloba el apartado de «Información sobre el Defensor del Menor», que ha recibido 445 llamadas y versa sobre el interés que despierta en los ciudadanos la existencia de un organismo como éste. Las preguntas más frecuentes solicitan información sobre la actuación de esta Oficina, sus objetivos, competencia, y demás dudas en torno a la figura e Institución del Defensor del Menor. Además se incluyen las consultas en las que se solicita conocer las Entidades existentes relacionadas con temas de menores; así como para los casos relativos que ocurren fuera de nuestra Comunidad, los cuales se remiten al órgano competente en su Comunidad Autónoma o al Defensor del Pueblo estatal.

El resto de epígrafes expresan los desacuerdos con el funcionamiento de algunas Instituciones y Entidades públicas y privadas.

# Información sobre el Defensor del Menor 81,07% Información y asesoramiento 8,01% **Entidades** Administración privadas Administración de justicia 1,64% 4,55% 4,73%

#### **FUNCIONAMIENTO**

Las llamadas que afectan al «funcionamiento de la administración», se refieren a quejas derivadas de la labor que desempeña la administración general del estado, la administración autonómica y la de ámbito local.

Por otro lado el capítulo relativo al «funcionamiento de la administración de justicia» alude a los temas relacionados con la dilación indebida de los tribunales en la resolución de conflictos que, probablemente, evitarían determinadas situaciones de crispación en las familias y redundaría, por tanto, en un beneficio para los menores. Asimismo existen quejas sobre la *mala praxis* de algunos profesionales de los Juzgados.

Haciendo balance de la Información, Orientación y Asesoramiento telefónico que presta el Defensor del Menor, es importante destacar las expresiones de gratitud que muestran los ciudadanos por la atención recibida, al igual que la información solicitada se ve satisfecha. Todo ello –sin duda– impulsa directamente la motivación de las personas encargadas de llevar a cabo esta labor.

#### ATENCIÓN PRESENCIAL AÑO 2005

Además de las consultas telefónicas, esta Oficina brinda a los ciudadanos, que así lo demanden, una atención presencial que supone un contacto directo y personalizado con los mismos.

Este año han sido 413 las consultas que de forma presencial –281, con cita previa y 132 de forma espontánea– se han atendido. Si bien se pretende establecer un sistema de cita previa para ordenar las entrevistas, y poder así brindar el apoyo y/o ayuda que puedan requerir las personas que aquí acuden. No obstante, en la labor diaria de esta Oficina, se atienden personas que, sin haber concertado previamente cita alguna, son recibidas de igual manera, dada la labor social encomendada al Defensor del Menor.

Como ya se viene reseñando en los últimos Informes Anuales, las atenciones presenciales prestadas por esta Institución evidencian la confianza que nos otorga la ciudadanía. Desde la creación de este Comisionado Parlamentario el número de visitas celebradas en esta Sede se vienen incrementando cuantitativamente, concertándose 90 en el año 1998 y ascendiendo en el presente ejercicio a 413 entrevistas.

En 2005 se han incoado 94 expedientes de forma presencial, previa redacción de la pertinente queja, con el apoyo y el asesoramiento de los profesionales cuando fuera necesario.

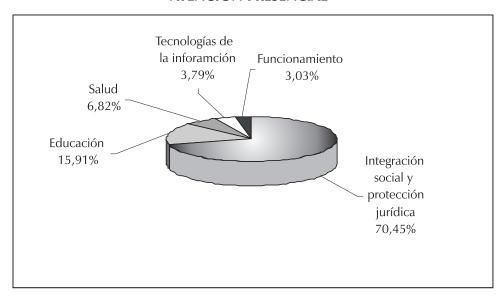
Durante el presente año esta Oficina también ha atendido quejas provenientes de la apertura de expedientes y de correos electrónicos recibidos a través de la página web, las cuales tenían por objeto la solicitud de una información, habiéndose dado la respuesta con la mayor celeridad posible.

Analizando los contenidos verificados en la atención presencial, no siendo un estudio pormenorizado, dado el conjunto de factores interrelacionados que presentaban algunos casos, se pueden extraer los porcentajes de frecuencia que a continuación se describen:

l.	Integración Social y Protección Jurídica	70,45%
II.	Educación	15,91%
III.	Salud	6,82%
IV.	Tecnologías de la información	3,79%
IV.	Funcionamiento	3,03%

En los supuestos en que la atención presencial no dio lugar a la tramitación de expediente, se facilitaron una serie de pautas e indicaciones, con el claro objetivo de que los interesados pudieran obtener, bien por sus propios medios y esfuerzo (fundamentalmente a través del diálogo), bien con la colaboración de otros Servicios y Administraciones, una solución a los problemas planteados.

#### ATENCIÓN PRESENCIAL



Para concluir, la Oficina de Información del Defensor del menor, a través de la atención presencial y la atención telefónica, pretende imprimir e investir de calidez el trato directo con los ciudadanos, con mayor esfuerzo, si cabe, cuando se trata de menores, desde el compromiso adquirido por esta Institución de velar, proteger y defender a la Infancia y la Adolescencia en la Comunidad de Madrid.

# 7. FORMULACIÓN DE RECOMENDACIONES, SUGERENCIAS, RECORDATORIOS DE DEBERES LEGALES, ORIENTACIONES Y PROPUESTAS

# 7. FORMULACIÓN DE RECOMENDACIONES, SUGERENCIAS, RECORDATORIOS DE DEBERES LEGALES, ORIENTACIONES Y PROPUESTAS

#### ÍNDICE

#### 1. RECOMENDACIONES, SUGERENCIAS Y RECORDATORIOS DE DEBERES LEGALES

#### 1.1. Recomendaciones

- 1.1.1. Recomendaciones (8) al Consejero de Educación de la Comunidad de Madrid en relación con el acoso escolar.
- 1.1.2. Recomendaciones (3) al Consejero de Educación de la Comunidad de Madrid, en relación con centros que atienden de manera regular a niños menores de tres años.
- 1.1.3. Recomendación al Ayuntamiento de Manzanares el Real sobre situaciones de impago de los precios públicos establecidos para los servicios prestados por la Escuela de Educación Infantil de titularidad municipal.
- 1.1.4. Recomendación a la Consejería de Economía e Innovación Tecnológica, en relación con la protección sociocultural de los menores y el acceso y utilización de las salas públicas de acceso internet y videojuegos.

#### 1.2. Sugerencias

1.2.1. Sugerencia formulada conjuntamente por el Defensor del Pueblo Andaluz y el Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid a la Secretaria de Estado de Inmigración y Emigración del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales en relación con el aumento de la llegada de menores extranjeros no acompañados a España.

- 1.2.2. Sugerencias (2) al Presidente del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid y al Consejo Escolar del Estado en relación con el llamado bullying o acoso escolar.
- 1.2.3. Sugerencias (3) remitidas al Presidente de la Federación de Municipios de Madrid, a la Consejería de Familia y Asuntos Sociales de la Comunidad de Madrid y a la Secretaria de Estado de Servicios Sociales, Familias y Discapacidad del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales en relación con la atención a la discapacidad de las personas menores de edad.
- 1.2.4. Sugerencia dirigida a la Dirección General de Inmigración, Cooperación al Desarrollo y Voluntariado de la Consejería de Familia y Asuntos Sociales sobre la posibilidad de ofrecer formación de monitor de ocio y tiempo libre para menores que han superado enfermedades graves.
- 1.2.5. Sugerencia formulada a la Dirección General de Salud Pública, Alimentación y Consumo de la Consejería de Sanidad y Consumo de la Comunidad de Madrid en relación con la conveniencia de iniciar campañas divulgativas sobre los contenidos y alcance de la normativa por la que se regulan las prácticas de tatuaje, perforación cutánea o «piercing» u otras similares de adorno corporal.

#### 1.3. Recordatorios de deberes legales

- 1.3.1. Recordatorio de deberes legales dirigido al Instituto Madrileño del Menor y la Familia en relación con la necesidad de motivar aquéllas resoluciones restrictivas de derechos.
- 1.3.2. Recordatorio de deberes legales al Instituto Madrileño del Menor y la Familia en relación con la necesidad de respetar escrupulosamente las reglas procedimentales para evitar indefensión en los afectados por las resoluciones administrativas.

#### 2. PROPUESTAS

#### 2.1. Propuestas y orientaciones formuladas a Administraciones y entidades públicas

- 2.1.1. Propuestas de trabajo para hacer frente a bandas o grupos violentos que fueron incluidas en el informe realizado con las aportaciones de todas las instituciones participantes en el Consejo Regional de Seguridad de la Comunidad de Madrid, reunido para abordar la problemática de los grupos violentos en nuestra Comunidad.
- 2.1.2. Propuesta dirigida a la Asesora Parlamentaria del Ministro de Justicia, en relación con el anteproyecto de modificación de la Ley Orgánica 5/2000, reguladora de la responsabilidad penal de los menores.
- 2.1.3. Propuesta dirigida al Instituto Madrileño del Menor y la Familia en relación con la solicitud de nacionalidad española de los menores de origen extranjero tutelados.
- 2.1.4. Orientación dirigida al Juez Decano de los Juzgados de Madrid en relación con determinadas cautelas en la práctica de las notificaciones judiciales referentes a personas menores de edad.

- 2.1.5. Orientación dirigida al Colegio Oficial de Psicólogos en relación con la prueba pericial que se practica por parte de los Equipos Técnicos adscritos a los Juzgados en los procedimientos contenciosos de familia.
- 2.1.6. Orientaciones dirigidas al IES Lope de Vega de Madrid en relación con la divulgación de imágenes de los alumnos a través de videos y fotografías.
- 2.1.7. Propuesta dirigida al Ente Público Radio Televisión Madrid en relación con el derecho al honor, intimidad y propia imagen de los menores de edad.
- 2.1.8. Orientación dirigida a la Dirección General de Movilidad, Area de Gobierno de Seguridad y Servicios a la Comunidad, Ayuntamiento de Madrid en relación con un expediente sancionador incoado por el Ayuntamiento de Madrid en el que el presunto infractor era un menor de edad.
- 2.1.9. Propuesta formulada a la Dirección de Área Territorial de Madrid-Norte de la Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid en relación con determinados aspectos de los procesos anuales de admisión de alumnos.
- 2.1.10. Propuesta dirigida al Consejo Superior de Tráfico y Seguridad de la Circulación Vial, del Ministerio del Interior en relación con la educación vial para escolares.
- 2.1.11. Propuesta remitida al Ministerio de Sanidad y Consumo en relación con la posible creación de una Comisión de seguimiento del mercado de los videojuegos.
- 2.1.12. Propuesta dirigida a la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio relativa a los contenidos de determinados anuncios publicitarios de servicios relacionados con la telefonía móvil.
- 2.1.13. Orientación dirigida al Hospital Clínico San Carlos de Madrid en relación con la permanencia de menores con sus madres cuando éstas requieren hospitalización.
- 2.1.14. Propuestas remitidas al Ministerio de Sanidad y Consumo en relación con diversos aspectos sanitarios y extrasanitarios de los trastornos del comportamiento alimentario (TCAs) sufridos por menores de edad.
- 2.1.15. Propuesta dirigida a la Subsecretaría de Sanidad y Consumo del Ministerio de Sanidad y Consumo en relación con la conveniencia de crear las especialidades de Psiquiatría Infanto-juvenil y Psicología Clínica Infanto-juvenil como Áreas Específicas de Conocimiento.
- 2.1.16. Propuesta dirigida a la Fiscalía General del Estado para la creación de una Fiscalía especializada en delitos informáticos.
- 2.1.17. Propuesta remitida a la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información, Ministerio de Industria, Turismo y Comercio para la creación de una Comisión Interdepartamental sobre navegación segura en Internet.

#### 2.2. Propuestas y orientaciones remitidas a entidades privadas

2.2.1. Propuesta dirigida al Presidente de la Asociación Democrática de Guardias Civiles en relación con el derecho al honor, intimidad y propia imagen de las personas menores de edad.

- 2.2.2. Propuesta dirigida al Jefe del Servicio Regional de Madrid de la Agencia EFE en relación con el derecho al honor, intimidad y propia imagen de las personas menores de edad.
- 2.2.3. Propuesta dirigida al Director Agencia Korpa en relación con el derecho al honor, intimidad y propia imagen de las personas menores de edad.
- 2.2.4. Propuesta dirigida al Presidente del Club de Tiro Olímpico de Alcorcón en relación con el derecho al honor, intimidad y propia imagen de las personas menores de edad.
- 2.2.5. Propuesta formulada al Director General del Parque de Ocio Madrid Xanadú en relación con el derecho al honor, intimidad y propia imagen de las personas menores de edad.
- 2.2.6. Propuesta remitida al Director Agencia Korpa en relación con el derecho al honor, intimidad y propia imagen de las personas menores de edad.
- 2.2.7. Orientación remitida a la Escuela Club de Baile Class en relación con el derecho al honor, intimidad y propia imagen de las personas menores de edad.
- 2.2.8. Orientación remitida a Telecinco en relación con el derecho al honor, intimidad y propia imagen de las personas menores de edad.
- 2.2.9. Orientación remitida a la Editorial Edelvives en relación con determinados contenidos de un libro de texto.
- 2.2.10. Propuesta dirigida a Telefónica Móviles, S.A. en relación con los contenidos de una campaña publicitaria.
- 2.2.11. Propuesta formulada a Volkswagen Audi España, S.A. en relación con los contenidos de un *spot* publicitario.
- 2.2.12. Propuesta remitida a Antena 3 Televisión en relación con determinados contenidos del programa especial de fin de año.

#### 1. RECOMENDACIONES, SUGERENCIAS Y RECORDATORIOS DE DEBERES LEGALES

El artículo 3º de Ley 5/1996, de 8 de julio, del Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid señala como competencias de esta Institución la supervisión de la acción de las Administraciones Públicas de la Comunidad de Madrid, y de cuantas entidades privadas presten servicios a la infancia y la adolescencia en la Comunidad, para verificar el respeto a sus derechos y orientar sus actuaciones en pro de la defensa de los mismos, dando posterior cuenta a la Asamblea de Madrid.

Con carácter más detallado, dicha Ley, en su artículo 29, en relación con la referida competencia de supervisión y orientación, permite al Defensor del Menor la posibilidad de formular a las autoridades y funcionarios de las Administraciones de la Comunidad de Madrid, advertencias, recomendaciones, recordatorios de sus deberes legales y sugerencias para la adopción de nuevas medidas.

Con el propósito de dar debida cuenta a la Asamblea de Madrid de los cometidos legales antes expuestos, a continuación se recopilan las resoluciones que a tal fin han sido formuladas por el Defensor del Menor durante el ejercicio anual 2005.

#### 1.1. Recomendaciones

1.1.1. Recomendaciones (8) al Consejero de Educación de la Comunidad de Madrid en relación con el acoso escolar

El desarrollo de las actuaciones realizadas por esta Institución, en aplicación de lo establecido en la Ley 5/1996 del Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid en materia de tramitación de quejas y promoción de las investigaciones necesarias, constituye un ámbito competencial que permite la detección de aquellas situaciones o circunstancias que puedan poner en peligro el ejercicio legítimo de los derechos de los menores, y ello a pesar del reconocimiento de las medidas que las Administraciones adoptan para mejorar los servicios que prestan.

Una de las dificultades detectadas en el ejercicio pleno de dichos derechos tiene relación con las condiciones en las que desarrollar la acción educativa como práctica institucional integradora e integral. Hay suficientes evidencias que ponen de manifiesto la necesidad de ocuparnos de determinadas situaciones relacionales que, en algunos casos, dificultan el clima de convivencia adecuado en las instituciones escolares. Algunos estudios de campo (CCOO, 2000, 2004; ANPE, 2000) coinciden en manifestar que las dificultades cotidianas existentes en las relaciones de convivencia dentro de los centros escolares constituyen «el elemento que mayor nivel de tensión produce en el 51% del profesorado [...] la mayoría del colectivo docente considera que los problemas de relación con el alumnado le producen bastante o mucha tensión» (CCOO, 2004).

Estas circunstancias pusieron de manifiesto la necesidad de que este Comisionado Parlamentario articulara un documento que fue titulado: «Bases para la promoción de la convivencia en los centros educativos. Por una ética de las relaciones escolares» (http://www.dmenor-mad.es/pdf/basesconvivencia.PDF). Este documento, que se hizo publico el 18 de febrero de 2004, fue promovido por esta Institución y elaborado con la Federación Regional de Madrid de Asociaciones de Padres y Madres del Alumnado 'Francisco Giner de los Ríos', la Federación Católica de Padres de

Alumnos de Madrid y con la colaboración de distintos profesionales conocedores de esta problemática. En él aparecen una serie de áreas de actuación y sugerencias de mejora. Estas propuestas fueron trasladadas, para su consideración, a la Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid, así como a otras organizaciones e instituciones relacionadas con el ámbito escolar.

Existe un componente fundamental del clima de convivencia que, a la luz de las quejas planteadas ante este Comisionado Parlamentario, hace necesaria la adopción de nuevas medidas. Nos referimos a la presencia en nuestros centros escolares de situaciones de acoso entre iguales ('Bull-ying'). Del total de expedientes abiertos por esta Institución sobre quejas referidas al ámbito escolar, el 11% de las mismas se refieren a menores que han sido víctimas de situaciones de 'Bullying'.

Estudios con reconocimiento en la comunidad científica internacional, como los de Olweus (1989), Whitney y Smith (1983), Byrne (1993, 1994 y 1998), O'Moore y Hillery (1989), Funk (1997), Fonzi y col. (1999), Almeida (1999); así como, los trabajos de Rosario Ortega, de la Universidad de Sevilla, nos advierten de que, entre el 25% y el 30% del alumnado del primer ciclo (1º y 2º) de ESO, afirma haber sido víctima alguna vez de la agresión por parte de un compañero.

Igualmente, en fechas más recientes, el Informe del Defensor del Pueblo, (1999), los estudios de Del Barrio y otros (2003), y la investigación de FUHEM-IDEA (2003), siguen confirmando estos datos. El estudio realizado por la Oficina del Defensor del Pueblo sobre la incidencia de las conductas 'Bullying' en el nivel de la Educación Secundaria Obligatoria en nuestro país (con una muestra de 3000 estudiantes), obtuvo resultados como los siguientes:

- Se reconocen como víctima (sumando las categorías a veces, a menudo, muchas veces): un 33.8% en insultos; un 4.1% en agresiones físicas; y un 0.7% en amenazas con armas.
- Se reconocen como agresores: un 40.9% en cuanto a insultos; un 6.6% en agresiones físicas, y un 0.3% en amenazas con armas.
- Declaran haber visto episodios de violencia sin participar directamente: un 31.3% para insultos; 45% para agresiones físicas; y un 5.5% para amenazas con armas.
- El número de profesores que declara conocer que éstos fenómenos ocurren en su centro es de: 63% para los insultos, 62.7% para agresiones físicas, y el 10% para amenazas con armas.
- El recreo es el escenario más frecuente para las agresiones físicas y la exclusión directa, mientras que los insultos, los motes y las agresiones a las propiedades se producen con mayor frecuencia en el aula.
- No se observan diferencias significativas entre centros públicos y privados.

Por otra parte, el reciente estudio realizado en nuestra Región por la profesora María José Díaz Aguado (Universidad Complutense de Madrid) junto con el Instituto de la Juventud, en el que participaron 826 menores (ESO y 1er. curso de Bachillerato) pertenecientes a 12 centros educativos de Educación Secundaria de los municipios de Getafe, Fuenlabrada y Móstoles, pone de manifiesto, entre otras, una serie de conclusiones.

Según la citada investigación, las distintas manifestaciones de las situaciones de victimización en las escuelas varían desde el rechazo verbal (con un 45%), a la violencia verbal (37%) y a las agresiones físicas (7%).

Por otra parte, el citado estudio refiere que «el número de espectadores pasivos, en las situaciones menos graves, es bastante superior al número de agresores, pero muy similar en las más extremas y destructivas. Diferencias que reflejan la inferior visibilidad de estas últimas respecto a aquellas. Igualmente. [...] sorprende el elevado porcentaje de adolescentes que al observar la violencia hacia un compañero: 'no hace nada aunque cree que debería hacerlo'; 'no hace nada, porque no es su problema'; o 'se mete con la víctima lo mismo que el grupo' ».

Asimismo, se concluye en esta investigación que «los profesores intentan ayudar, pero a veces no se enteran o no saben impedir la violencia entre iguales que se produce en la escuela. [...] En función de lo cual cabe concluir que la tendencia a la pasividad frente a la violencia entre iguales detectada en la escuela tradicional no parece haberse superado, y que se produce más por falta de recursos del profesorado para resolverla con eficacia que por falta de interés.»

El derecho de los menores a desenvolverse en un entorno seguro y más aún tratándose de establecimientos –como los centros educativos– orientados a la promoción de su desarrollo personal y social se encuentra reconocido en la Convención sobre los Derechos del Niño, ratificada por España el 20 de noviembre de 1990, y en nuestro código de regulación de derechos. De manera específica el Decreto 136/2002 de 25 de julio, de la Comunidad de Madrid por el que se establece el marco regulador de las Normas de Convivencia en los Centros Docentes de la Comunidad de Madrid, pone de manifiesto en su artículo 3 que «la Administración educativa de la Comunidad de Madrid y los órganos de gobierno de los centros docentes, en sus respectivos ámbitos de competencia, velarán por que los derechos y deberes de los alumnos sean suficientemente conocidos dentro de la comunidad educativa, correctamente ejercidos y efectivamente garantizados»; y el Real Decreto 732/1995, de 5 de mayo de 1995, Derechos y Deberes de los alumnos y Normas de Convivencia, establece en su artículo 17 que «todos los alumnos tienen derecho a que se respete su integridad física y moral y su dignidad personal, no pudiendo ser objeto, en ningún caso, de tratos vejatorios o degradantes».

Todo lo manifestado conduce a la necesidad de que este Comisionado plantee una serie de consideraciones. El Defensor del Menor entiende que, desde las Administraciones, es necesario reflexionar sobre la conveniencia de imprimir un cierto giro al rumbo en el que parecen haberse instalado la organización, las estructuras y las prácticas profesionales de nuestro sistema educativo. Se debe buscar cada vez más la promoción de escuelas centradas en los estudiantes. Para ello es necesario adoptar una serie de decisiones administrativas que, relacionadas con la financiación y adscripción de recursos educativos, contemplen además:

- La promoción paulatina de centros más pequeños y ambientes escolares más personalizados, cercanos y de apoyo afectivo.
- La renovación gradual de los procedimientos de adscripción del profesorado, organización y elección de los horarios y de división de asignaturas. Los docentes y alumnos deben pasar más tiempo juntos, evitando la excesiva fragmentación del horario y las materias escolares, para que la enseñanza pueda abordar temas transdisciplinares y los profesionales dispongan de suficientes espacios de reflexión para planificar e intercambiar sus conocimientos entre compañeros.
- El fomento de la organización de grupos heterogéneos y el desarrollo de metodologías de aprendizaje cooperativo. Esta decisión constituiría una fórmula idónea para que el alumna-

do dispusiera de oportunidades para aprender entre ellos y sobre ellos mismos, sobre el logro conjunto de metas y sobre los procesos para la adquisición del conocimiento.

La complejidad de los cambios anteriormente propuestos, unido a la conveniencia de centrarnos en el problema específico que nos ocupa (el acoso entre iguales), nos hace plantear una serie de *Recomendaciones* que, sin perder de vista las cuestiones anteriores, permitan avanzar con pasos concretos y seguros, transmitiendo a las familias y a los menores el convencimiento de que sus necesidades son tomadas en consideración por la administración educativa y por los centros escolares.

En esta línea de acción, algunas administraciones educativas autonómicas han desarrollado valiosas iniciativas de sensibilización sobre las dañinas consecuencias de la aparición en las instituciones educativas de situaciones de acoso. La intención de dichas iniciativas ha sido, entre otras, las de contrarrestar la insolidaria 'ley del silencio' que suele aplicarse en estos casos.

Nos encontramos con medidas como la adoptada por el Gobierno Vasco, facilitando una dirección web (www.ikasle.net), en la que se ofrecen orientaciones para menores y adultos sobre los modos de actuación respecto a conductas de acoso escolar, así como una dirección de correo electrónico (ikasle@hezkuntza.net) para recibir solicitudes de ayuda por parte de menores o adultos. De igual manera, podemos referirnos al llamado teléfono amigo, puesto a disposición, en su día, por la Junta de Andalucía, para menores y adultos, dentro del Proyecto SAVE (Sevilla Antiviolencia Escolar).

Actuaciones similares también han sido desarrolladas por otras organizaciones. Este es el caso del sindicato ANPE-Cataluña, a través del llamado *teléfono SOS-Bullying*, (615944702) y el correo electrónico (*sosbullying@hotmail. com*).

Por otra parte, la Comunidad de Madrid lleva desarrollando desde el 1997 un programa de prevención y apoyo a los centros con problemas de convivencia, que ha supuesto un significativo avance en la formación y sensibilización del profesorado sobre esta problemática. Desde su comienzo, el Programa 'Convivir es vivir' ha pretendido aunar dos objetivos fundamentales: la formación del profesorado y la elaboración de proyectos institucionales de promoción de la convivencia en cada centro escolar, contando y promoviendo la implicación de los recursos administrativos y sociales de los barrios.

Este Comisionado con la mejor voluntad de colaborar con las Administraciones y de acuerdo con su Estatuto Jurídico, ha puesto en marcha una serie de actuaciones específicas encaminadas a la superación de las situaciones de acoso escolar:

- Elaboración de una documentación divulgativa informando de las acciones a promover por adultos y menores ante la presencia de cualquier conducta de acoso o de intimidación entre iguales. El objetivo es difundir la posible presencia de estas conductas en los centros escolares, y ofrecer referencias para abordarlas desde los centros escolares y las familias.
- Reedición y actualización de la guía didáctica 'Un Día Mas'. Este material para uso del profesorado plantea actividades de trabajo de aula sobre las conductas de acoso entre iguales.
- Digitalización del vídeo 'Un Día Más' como soporte didáctico de la citada guía.
- Planificación y desarrollo de un estudio de investigación (en fase de diseño), con el fin de disponer de datos más globales, referidos a toda la Región, sobre la incidencia de conductas de acoso entre iguales en las escuelas.

Toda esta información y documentación será facilitada a la Consejería de Educación, y se incluirá en la página web de esta institución (http://www.dmenor-mad.es) para uso y disponibilidad de todos los ciudadanos. Este Comisionado considera que cualquier actividad que se ponga en marcha para prevenir conductas de acoso en las escuelas debe formar parte de un plan amplio de acciones de sensibilización, control y evaluación.

Por otra parte y con objeto de poder utilizar en un futuro términos en castellano que recojan con precisión las conductas contempladas en la literatura especializada bajo la denominación de 'Bullying', esta Institución dirigió la consulta pertinente a la Real Academia Española, desde donde se contestó tras haberse remitido las presentes recomendaciones que existen varios términos y expresiones que traducen el anglicismo bullying, que debe evitarse. Entre ellos, desde la Real Academia Española proponían algunos, documentados en textos sobre esta cuestión, que parecía apropiados: acoso escolar, violencia escolar, intimidación entre alumnos en la escuela, matonismo, acoso reiterado a un alumno o violencia interpersonal en el ámbito escolar.

El Defensor del Menor es conocedor de las múltiples iniciativas que desde la Consejería de Educación se han puesto en marcha para colaborar con los centros escolares en la promoción de la convivencia y en la configuración de un clima escolar de aprendizaje. Conoce los logros del citado Programa Institucional 'Convivir es vivir', con el que esta Oficina ha colaborado desde el comienzo, o las actuaciones de los Centros de Apoyo al Profesorado por la vía de cursos de actualización docente. Sin embargo las cifras facilitadas por los estudios de campo nos ponen en evidencia, una vez más, la necesidad de redoblar esfuerzos y de promover medidas complementarias.

Por todo ello, a la vista de los argumentos y datos expuestos, y en virtud del resultado de las actuaciones efectuadas por esta Institución, conforme a lo dispuesto en el artículo 29.1 de la Ley autonómica 5/1995, de 8 de julio, del Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid, este Alto Comisionado de la Asamblea de Madrid resolvió formular las siguientes recomendaciones al Consejero de Educación de la Comunidad de Madrid:

- 1. Creación de un número de teléfono gratuito en el que informar de la presencia de posibles conductas de abuso o de intimidación entre iguales, dependiendo directamente del Servicio de Inspección Educativa y atendido por profesionales de reconocida competencia en el área de la violencia escolar, publicitándolo en todos los centros escolares de nuestra Región.
- 2. Edición de una pagina web, con información dirigida a los menores, a las familias y al profesorado sobre actuaciones y medidas de prevención de las conductas de acoso escolar. En dicha página se facilitaría un correo electrónico en el que solicitar información y enviar posibles avisos y/o preocupaciones.
- 3. Entre las actuaciones de atención preferente contempladas en el próximo Plan General de Actuación de la Inspección Educativa, incorporar la evaluación de las acciones desarrolladas por los centros escolares para la promoción de la convivencia, y la eliminación de las conductas de acoso entre iguales.

Dicha evaluación deberá estar relacionada con la información recogida en el servicio telefónico y en la citada dirección de correo electrónico.

Una copia del correspondiente Informe de evaluación se remitiría al Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid.

- 4. Promover la Formación del Profesorado en centros educativos sobre la promoción de la convivencia y la eliminación de las conductas de acoso escolar.
- 5. Asesorar a los centros escolares, desde los Centros de Apoyo al Profesorado, en la elaboración de planes de promoción de la convivencia con la participación de toda la comunidad educativa. Debe asegurarse la presencia de profesionales de los centros en los espacios y tiempos de especial riesgo para la aparición de conductas intimidatorios entre iguales, como recreos, servicios, horarios de medio día, etc.
- 6. Apoyar la planificación y el desarrollo de la acción tutorial y la educación en valores de participación, colaboración, solidaridad y respeto, analizando de manera específica las situaciones de acoso escolar.
- 7. Editar y publicar materiales elaborados por los propios centros para promover la convivencia y evitar la aparición de conductas de acoso en las instituciones educativas.
- 8. Con el fin de que las anteriores iniciativas se encuentren incorporadas en un Plan de acción global y puedan insertarse en los usos más habituales de las instituciones escolares, evitando duplicaciones y ciertos solapamientos, podrían formar parte de las actuaciones planificadas para la promoción de la convivencia y la prevención de las conductas de violencia escolar, ya iniciadas mediante el Programa «Convivir es vivir».

El Consejero de Educación, en la preceptiva contestación a las resoluciones formuladas, aportó cuatro informes elaborados por la Dirección General de Centros Docentes, por la Subdirección General de Ordenación Académica, por la Subdirección General de Inspección Educativa y por la Subdirección General de Formación del Profesorado, de cuyo contenido se da cuenta a continuación.

La Dirección General de Centros Docentes reseña en su informe de contestación la necesidad de incidir en una adecuada convivencia entre iguales en los centros educativos y expone los objetivos que plantea el Programa «Convivir es vivir». Asimismo, realza el papel dinamizador para lograr estos objetivos que deben tener los centros docentes en coordinación con los Servicios de Inspección Educativa, y la necesidad de incorporar en el Programa «Convivir es vivir» las recomendaciones formuladas por el Defensor del Menor.

Por parte de la Subdirección General de Ordenación Académica, se consideró aceptable y oportuna la recomendación sexta del Defensor del Menor, referida al apoyo a la educación en valores de participación, colaboración, solidaridad y respeto, analizando de manera específica las situaciones de «acoso escolar». En este sentido, destacaba que la formación en valores está contemplada en los currículos vigentes en la Comunidad de Madrid para las etapas de Educación Primaria y Educación Secundaria Obligatoria a través de los contenidos transversales, como educación moral y cívica. También añadía en su contestación el avance conseguido en esta línea por parte de la Consejería de Educación, promoviendo la educación en valores en los respectivos Decretos de currículo LOCE para la Educación Primaria y la Educación Secundaria Obligatoria de la Comunidad de Madrid.

La Subdirección General de Inspección Educativa, estimó como buena y necesaria la actuación de la Inspección Educativa en los Centros, e insistió en la necesidad de llevar a cabo actuaciones de prevención en la cuestión del «acoso escolar». Finalmente, recomendaba que se intensificaran las actuaciones de los Centros de Apoyo al Profesorado, haciendo hincapié en la realización de cur-

sos para profesores y tutores sobre resolución de conflictos y metodologías específicas. Por último, proponía que se incluyera como actuación preferente en el *Plan General de Actividades de la Inspección Educativa* un seguimiento y un estudio de la situación en los centros de la Comunidad. (Esta última propuesta aparece recogida como actuación preferente en el punto 3.7. del Plan General de Actuación de la Inspección Educativa (2005-2006): la elaboración de un modelo de informe para la detección y prevención de posibles casos de acoso escolar en los centros de enseñanza).

En relación con la contestación de la Subdirección General de Formación del Profesorado, se informaba de los numerosos cursos realizados en la Red de Formación Permanente del Profesorado de la Comunidad de Madrid, y de las actividades tendentes a promover la formación de los docentes en las acciones favorecedoras para la convivencia y la eliminación de las conductas de «acoso escolar», y en la transmisión a los alumnos de los valores éticos y sociales necesarios para ello.

# 1.1.2. Recomendaciones (3) al Consejero de Educación de la Comunidad de Madrid, en relación con centros que atienden de manera regular a niños menores de tres años

Habiendo tenido conocimiento de la situación creada como consecuencia de las denuncias sobre posibles malos tratos presentadas por algunos padres de menores usuarios de la guardería *School Garden*, de Navalcarnero, se procedió por esta Institución a la apertura de un expediente de oficio. En el marco de la tramitación del citado expediente, un asesor de esta Institución se personó en la reunión a la que el Ayuntamiento de Navalcarnero había convocado a los padres de los menores que asistían a la citada guardería. En dicha reunión, presidida por la primera Teniente de Alcalde y por la Concejala de Educación, se expuso a los padres afectados las alternativas sobre las que se estaba trabajando para que sus hijos pudieran permanecer atendidos ya que la guardería *School Garden* había suspendido su actividad.

En resumen, la propuesta municipal se concretaba en la oferta de un servicio de educación infantil, ubicado en un aulario de reciente construcción pero aún sin ocupar perteneciente al CEIP Felipe IV y cedido provisionalmente hasta el inicio del curso 2005-2006, que sería costeado por los padres en una cuantía similar a los precios que se venían aplicando en los centros privados de la zona. Con ello se daba una solución al problema creado para las familias, que de forma imprevista se habían encontrado sin poder llevar a sus hijos al centro educativo al que asistían habitualmente.

Con todo y al margen de la cuestión concreta sobre los presuntos malos tratos ocurridos, cuya responsabilidad sería imputable en todo caso a sus autores y sobre la que en su momento se pronunciarán los tribunales de Justicia, la situación descrita ponía también de manifiesto la problemática asociada a la peculiar situación en la que se encuentran muchos centros de Educación Infantil. La prestación del servicio educativo en centros de titularidad privada, especialmente en el primer ciclo de Educación Infantil, viene presentando una serie de limitaciones y deficiencias derivadas en buena medida del marco legal transitorio que le es de aplicación, algunas de las cuales ya se plantearon el pasado año y dieron lugar a la apertura de varios expedientes de queja. En general, las quejas que dieron lugar a los referidos expedientes hacían referencia a la necesidad de mejorar el trato que reciben los menores en algunos de estos centros, que podría estar supeditado

a las condiciones materiales en las que se viene prestando el servicio. Estas situaciones afectan de modo especial a los centros privados que atienden a menores de 0 a 3 años, debido en parte a los requisitos que les son exigibles para obtener las diferentes autorizaciones administrativas con las que pueden operar.

En la actualidad existen centros de atención infantil que cuentan únicamente con la licencia municipal de apertura y que disponen hasta el 1 de septiembre de 2006 para cumplir los requisitos mínimos exigibles a los centros educativos y, paralelamente, aquellos otros centros que además cuentan con la autorización administrativa de la Consejería de Educación. Así pues, descontando los centros que ejercen su actividad sin autorización alguna y que por tanto se encuentran en una situación de patente ilegalidad, la realidad es que las familias encuentran actualmente una doble oferta de centros que si bien en apariencia pudieran parecer equivalentes, lo cierto es que la atención que prestan es sustancialmente diferente en cada uno de ellos.

La disposición transitoria única del Real Decreto 828/2003, de 27 de junio, por el que se establecen los aspectos educativos básicos de la Educación Preescolar, prevé que los centros que atienden a niños menores de tres años, y que no estén autorizados como centros de Educación Infantil, deberán adaptarse a los requisitos mínimos previstos en ese Real Decreto para los centros de Educación Preescolar, dentro del plazo fijado para la implantación de esta etapa educativa en el Real Decreto 827/2003, de 27 de junio, por el que se aprueba el calendario de aplicación de la nueva ordenación del sistema educativo, previsto por la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación.

No obstante, si bien en el artículo 2.2. del precitado Real Decreto 827/2003 se establecía que las Administraciones competentes comenzarían la implantación de la Educación Preescolar en el año académico 2004-2005, esta fecha se ha diferido al curso 2006-2007, en virtud de lo prevenido en Real Decreto 1318/2004, de 28 de mayo, que modifica el anterior.

El marco normativo descrito es el que explica la situación referida, con una oferta de centros que disponen únicamente de la licencia municipal de apertura mientras que otros, autorizados por la Administración educativa, satisfacen los requisitos mínimos exigibles para este tipo de centros. No obstante, es cierto también que en el ámbito de los centros que cuentan únicamente con autorización municipal, pueden observarse diferencias significativas debido a los distintos requisitos establecidos por las Ordenanzas que les resulten de aplicación en función del municipio donde se ubiquen, al no existir criterios homogéneos sobre las condiciones exigibles para otorgar las referidas licencias municipales.

Ante la situación descrita, esta Institución considera que se deben realizar las actuaciones necesarias para garantizar que los centros que no disponen todavía de la autorización como centros educativos, se puedan preparar para satisfacer los requisitos mínimos que les van a ser exigibles en un futuro próximo, evitando así verse abocados al cese de su actividad. Entretanto, las familias deben contar con la información necesaria sobre la oferta de este tipo de centros, con el fin de que las expectativas en cuanto al servicio que vaya a recibir se fundamenten sobre condiciones reales y suficientemente conocidas, además de tener la seguridad de que las distintas Administraciones públicas están en situación de garantizar una atención adecuada de los menores, independientemente de la circunstancia administrativa del centro al que asisten sus hijos.

Por todo ello, a la vista del expediente incoado, en virtud del resultado de las actuaciones efectuadas por esta Institución, conforme a lo dispuesto en el artículo 29.1. de la Ley autonómica

5/1995, de 8 de julio, del Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid, este Alto Comisionado de la Asamblea de Madrid resolvió formular las siguientes *Recomendaciones* al Consejero de Educación de la Comunidad de Madrid:

I

«Que se adopten por la Consejería de Educación todas las medidas de apoyo y de información necesarias, para que los centros que atienden a niños menores de tres años y que no estén autorizados actualmente como centros de Educación Infantil, se encuentren en condiciones de satisfacer los requisitos mínimos previstos en el Real Decreto 828/2003, de 27 de junio, exigibles a estos centros desde el primero de septiembre de 2006».

П

«Que en tanto no entren en vigor los requisitos mínimos establecidos en el Real Decreto 828/2003, de 27 de junio, por la Consejería de Educación se facilite a las familias información accesible y precisa, sobre las obligaciones que deben satisfacer los centros que atienden de manera regular a niños menores de tres años y que no estén autorizados como centros de Educación Infantil».

Ш

«Que por la Consejería de Educación, en colaboración con las Administraciones locales y en particular a través de la Federación de Municipios de Madrid, se adopten las medidas necesarias para asegurar que el servicio prestado por los centros privados que atienden de manera regular a menores de tres años, se realice de modo que queden garantizadas sus condiciones higiénico sanitarias, de seguridad y pedagógicas, en tanto resulten exigibles para estos centros los requisitos mínimos previstos en el Real Decreto 828/2003, de 27 de junio».

Posteriormente se recibió contestación a las Recomendaciones formuladas por parte del titular de la Consejería de Educación, a la que se acompañaba un informe elaborado por el Director General de Centros Docentes, donde se exponía que en referencia a los requisitos mínimos de los centros privados que atienden a menores de 0 a 3 años de edad, dicha Dirección General consideraba que había que establecer un calendario transitorio de adaptación aplicable a dichos centros que complementara la Orden 2879/2004, pues ésta no tiene en cuenta aquellos centros que se encuentran en período de adaptación, ni aquéllos de nueva creación cuyo funcionamiento viene amparado por otra autorización o licencia. Finalmente, se añadía que este espacio temporal no debía ser interpretado en el sentido de que estos centros se encontraran exentos de control administrativo, y que la Consejería de Educación, en espera de lo que establezca la proyectada normativa, continuará interesada en la subsanación de las anomalías que sean objeto de denuncia o reclamación, de modo que la higiene y seguridad en dichos centros queden salvaguardadas.

1.1.3. Recomendación al Ayuntamiento de Manzanares el Real sobre situaciones de impago de los precios públicos establecidos para los servicios prestados por la Escuela de Educación Infantil de titularidad municipal

Ante esta Institución se presentó escrito de queja por R.T.P, madre de B.N.P, menor de edad escolarizado en la Escuela de Educación Infantil Manzanares el Real nº1. En su escrito de queja, la promovente exponía al Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid que, debido a unas cantidades pendientes de pago no reconocidas por su parte, se había resuelto por dicho Ayuntamiento la baja del menor en la citada escuela, impidiéndole su acceso los días 9, 10 y 11 del mes de mayo. Según refería la promovente, la decisión municipal fue llevada a efecto mediante la actuación de la policía local y del conserje de la escuela, en el momento en que pretendía que el menor accediera al centro en su horario habitual a primera hora de la mañana.

Debido a la situación creada, esta Institución consideró oportuno realizar varias gestiones ante el propio Ayuntamiento y ante la familia del menor, con el fin de resolver un conflicto que le estaban provocando una serie de efectos indeseables. Consecuencia de la actuación del Defensor del Menor y de la buena disposición mostrada por ambas partes aceptando el interés superior del menor, resultó la aceptación por la familia y por el Ayuntamiento de la propuesta de dar por válida la estimación de la deuda pendiente de pago que se calculara por esta Institución y de suspender la baja del menor en la escuela en tanto se resolviera la primera cuestión, previo ingreso de la cantidad que la familia estimaba como deuda real pendiente de pago. Deuda que ascendía a 86,20 €, que fueron convenientemente ingresados a favor del Ayuntamiento el día 12 de mayo, tal y como se había acordado con anterioridad.

Vista la certificación solicitada a la Dirección de la Escuela Infantil, constaban los días de asistencia del menor, utilización del servicio de comedor y del horario ampliado durante el pasado curso 2003-2004 y el actual 2004-2005.

Vistas las cuantías que son de aplicación a los servicios referidos, tal y como establece la «Ordenanza Reguladora del precio público por prestación del servicio de Casa de Niños y/o Escuela de Educación Infantil» aprobada en sesión extraordinaria del Pleno del Ayuntamiento celebrada el diecisiete de febrero de 2004; y vistos los recibos aportados por la promovente, en los que constaban las cuotas ingresadas a ese Ayuntamiento en concepto de los servicios prestados por la Escuela de Educación Infantil, esta Institución consideró adecuada la estimación de la cantidad pendiente de pago de 170'66 €, notificada a la promovente por el Concejal de Educación, mediante escrito de 19 de abril del presente año.

Considerando que la promovente había ingresado, como se ha indicado anteriormente, la cantidad de 86,20 €, el importe efectivo de la deuda pendiente con ese Ayuntamiento ascendería, a fecha doce de mayo de 2005, a un total de 84'46 €, que la recurrente aceptó abonar.

No obstante lo anterior, el objeto de interés real de esta Institución con relación a la cuestión planteada no lo constituían, obviamente, los elementos formales sobre el montante de una determinada deuda, sino sus efectos sobre la escolarización del menor y los medios empleados para llevar a efecto la resolución municipal.

Ciertamente, tanto en el artículo 14.6 de la Orden 1166/2004, de 23 de marzo, sobre admisión de niños en las Casas de Niños, como en el 15.8 de la Orden 1167/2004, de 23 de marzo, sobre admisión de niños en los centros sostenidos con fondos públicos que imparten Educación

Preescolar y Educación Infantil, se contempla la posibilidad de proceder a dar de baja a los menores en aquellas situaciones en las que se produzca un impago de los recibos por los servicios prestados. La propia Ordenanza municipal citada anteriormente, contempla esta misma posibilidad en su artículo 5.h).

No obstante, el conjunto de la normativa referida establece también algunas restricciones para la adopción del acuerdo de baja, tales como la existencia de reiteración en los impagos, el informe preceptivo del Consejo Escolar, la ponderación de los aspectos relacionados con las circunstancias personales del menor y la propia discrecionalidad de la Administración titular del centro en cuanto a la adopción de la medida.

Considerando los elementos señalados y constatado que por parte de la promovente se habían venido satisfaciendo las cuotas correspondientes al curso 2004-2005, resultando que las cantidades pendientes de pago están referidas a conceptos del pasado curso y que por tanto no se aprecia reiteración en los impagos.

Considerando que no constaba informe del Consejo Escolar sobre la cuestión planteada y que el momento en que se adoptaba la medida de causar baja se producía muy avanzado el curso.

Considerando que el artículo 5.j) de la «Ordenanza Reguladora del precio público por prestación del servicio de Casa de Niños y/o Escuela de Educación Infantil» previene que las deudas podrán exigirse por el procedimiento de apremio, posibilitando que en situaciones como la que nos ocupa resulte innecesario proceder a la baja en el centro.

Considerando que la ejecución de la resolución de baja de un menor de tres años no debería hacerse efectiva limitando su acceso en el momento de acudir al centro y menos aún mediante la actuación de agentes de Policía Local que puede resultar intimidatoria para niños tan pequeños incapaces de comprender su alcance y por tanto causar unos efectos perjudiciales que podrían evitarse.

Por todo ello y conforme a lo dispuesto en el artículo 29.1. de la Ley 5/1995, de 8 de julio, el Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid resolvió formular la siguiente recomendación a la Concejala-Presidenta del Ayuntamiento de Manzanares el Real:

«Que por el Ayuntamiento de Manzanares el Real y en lo relativo a las resoluciones de baja derivadas de aquellas situaciones de impago de los Precios Públicos establecidos para los servicios prestados por la Escuela de Educación Infantil de titularidad municipal, se proceda conforme a las siguientes consideraciones:

- Que los impagos sean reiterados, estén referidos al curso escolar sobre el que se plantea la baja y hayan sido oportunamente notificados a la familia de forma comprensible.
- 2. Que se solicite el informe previo del Consejo Escolar, en el que conste la valoración de la situación del menor y la oportunidad sobre la adopción de la medida de causar baja.
- 3. Que en los supuestos de impago y como medida previa, se exija la deuda mediante el procedimiento de apremio, tal y como previene la «Ordenanza Reguladora del precio público por prestación del servicio de Casa de Niños y/o Escuela de Educación Infantil».
- 4. Que en los supuestos en los que excepcionalmente resulte necesario impedir el acceso de un menor al centro como resultado de recibos impagados, se proceda de manera

#### que el impacto para el menor sea mínimo y en cualquier caso, evitando la actuación de la Policía Local.»

1.1.4. Recomendación a la Consejería de Economía e Innovación Tecnológica, en relación con la protección sociocultural de los menores y el acceso y utilización de las salas públicas de acceso internet y videojuegos

Este Comisionado de la Asamblea de Madrid para la defensa y promoción de los derechos de las personas menores de edad, mediante la recepción de un considerable número de quejas y llamadas telefónicas pudo detectar una situación que preocupa a la sociedad en general y que se centra en la creciente participación de menores usuarios de los comúnmente llamados *cibercafés* o *cibersalas*, en los que practican juegos en red, algunos de carácter violento, así como el acceso a otro tipo de contenidos no adecuados a su momento evolutivo.

Ya en el año 2002, por parte de esta Institución, de conformidad con las competencias que le confiere la Ley 5/1996, de 8 de julio, del Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid, se estimó la conveniencia de formular una Recomendación a la Consejería de Economía e Innovación Tecnológica, a los efectos de que se impulsara y desarrollara normativamente la clasificación y regulación de los denominados *cibercafés*, *cibersalas* o salas de Internet y videojuegos, pudiéndose contemplar, entre otras cuestiones, la posibilidad de establecer espacios o zonas diferenciadas en función de la edad de los usuarios, con el fin de restringir el acceso a contenidos que puedan perjudicar el correcto desarrollo de los menores.

En ese momento, a juicio de este Comisionado Parlamentario, se producía una posible falta de previsión normativa sobre este tipo de locales, ya que no se apreciaba una ubicación nítida de éstos en la clasificación o catálogo de establecimientos públicos y actividades recreativas establecida al efecto.

En la Recomendación formulada se recordaba también que el artículo 31 de la Ley 6/1995, de 28 de marzo, de Garantías de los Derechos de la Infancia y la Adolescencia en la Comunidad de Madrid aborda la relación de los menores con los establecimientos y espectáculos públicos, prohibiendo –al objeto de garantizar una más correcta protección de los mismos– la entrada de menores en aquéllos en los que se desarrollen actividades o espectáculos violentos, pornográficos o con otros contenidos que atenten al correcto desarrollo de su personalidad.

A su vez, el artículo 25.2 de la Ley 17/1997 prohíbe la entrada o participación de los menores de edad en los establecimientos, espectáculos y actividades enumerados en el artículo 31 de la Ley 6/1995 antes detallado. Y, de igual manera, el artículo 33 de la citada Ley 6/1995 prohíbe la venta y el alquiler a menores de vídeos, videojuegos o cualquier otro medio audiovisual que contenga mensajes contrarios a los derechos reconocidos en la Constitución, de carácter violento, de apología de cualquier forma de delincuencia o de exhibición pornográfica y su proyección en locales o espectáculos a los que esté permitida la asistencia de menores, y, en general, su difusión por cualquier medio entre menores.

A pesar de que la Recomendación formulada encontraba su apoyo, además de en los preceptos citados, en el principio de prevalencia del interés del menor –principio jurídico que debe regir en todo el espectro de actuación de los poderes públicos– la respuesta de la Consejería de Eco-

nomía e Innovación Tecnológica, si bien reconocía y participaba del interés en preservar a las personas menores de edad de contenidos no adecuados a su momento evolutivo, mantenía la existencia de previsión normativa suficiente en relación con los establecimientos que nos ocupan.

Dicha respuesta, por otra parte, –y de conformidad con lo dispuesto en la repetida Ley de Garantías de los Derechos de la Infancia y Adolescencia– atribuía la competencia para exigir responsabilidad por infracción de lo prevenido en el artículo 33 de la norma citada a los Ayuntamientos de más de 50.000 habitantes y al Instituto Madrileño del Menor y la Familia en los restantes casos.

Tras la formulación de la Recomendación aludida, esta Institución ha venido desarrollando diferentes iniciativas, como la reciente campaña «Cibercentro Amigo de la Infancia» mediante la cual se promocionan aquellas cibersalas que presenten acondicionamiento de zonas u ordenadores específicos habilitados para usuarios menores de edad, que dispongan de sistemas que permitan el filtrado de contenidos, así como la disposición de un punto de información sobre seguridad en Internet y la inclusión de un cartel en un lugar visible y disponer de folletos informativos destinados a tal efecto.

En este contexto, fuera de nuestra Comunidad destacan los trabajos que está realizando la Generalidad de Cataluña, que previsiblemente regularía mediante Decreto el sector de los *cibercafés*. Según se había podido conocer por los medios de comunicación social, la futura norma tendría en cuenta desde las medidas de seguridad del local hasta los sistemas para garantizar que los menores de edad no acceden a determinados contenidos.

La situación en ese momento –denunciada como antes se señalaba por un significativo número de ciudadanos– nos llevaba a concluir la importancia de acometer diferentes medidas de calado normativo que permitieran proteger a las personas menores de edad de determinados contenidos nocivos para su correcto desarrollo, y que también permitieran adaptar dicha protección al sector de las nuevas tecnologías de la comunicación y la información, que, como es bien conocido, han experimentado un avance extraordinario en los últimos tiempos.

En mérito a lo anteriormente expuesto, desde la óptica de la protección y salvaguarda de los derechos de las personas menores de edad, este Comisionado de la Asamblea de Madrid, en virtud de las competencias que le confiere el artículo 29.1. de su Estatuto Jurídico, aprobado por Ley Regional 5/1996, de 8 de julio, consideró la conveniencia de formular al Consejero de Economía e Innovación Tecnológica de la Comunidad de Madrid, la siguiente recomendación:

«Que por parte de la Consejería de Economía e Innovación Tecnológica de la Comunidad de Madrid se establezcan las oportunas previsiones y se adopten las medidas necesarias para garantizar la adecuada protección sociocultural a los menores de edad usuarios de *cibercafés, cibercentros* y salas de internet y videojuegos, mediante el acondicionamiento en las mismas de zonas u ordenadores específicos habilitados para aquéllos, que cuenten con la debida protección de filtrado de contenidos, así como sobre la posibilidad de la obligatoriedad de que dispongan de un punto de información sobre el uso seguro en internet».

El Consejero de Economía e Innovación Tecnológica remitió la preceptiva contestación a la recomendación formulada, manifestando que la Dirección General de Innovación Tecnológica, además de señalar determinadas competencias atribuidas a la Consejería de Hacienda en esta materia, gestiona los programas de ayudas a los Centros de Acceso Público a Internet (CAPIs) que,

si bien no suponen la totalidad de los cibercentros y cibersalas de nuestra Comunidad Autónoma, tienen como objetivo universalizar estos centros en todo el ámbito de la Comunidad, y a tal efecto se conceden ayudas y subvenciones públicas por parte de la Comunidad de Madrid.

En este sentido, los citados CAPIs cuentan con un protocolo de funcionamiento que se aprobó por Resolución de 30 de Octubre de 2002, publicado en el B.O.C.M. número 270 de fecha 13 de noviembre de 2002, y que entre otros puntos relacionados con la seguridad de los usuarios, hace especial énfasis en la obligatoriedad de desarrollar, «aplicaciones que denieguen la visualización de páginas pornográficas, racismo, xenofobia, terrorismo, etc.».

Este protocolo de funcionamiento –informaba la Consejería– es de obligado cumplimiento por parte de los beneficiarios de las subvenciones, y se cita explícitamente en las órdenes de concesión de ayudas, concretamente en el artículo que se refiere a los requisitos que deben cumplir las acciones subvencionables. No obstante, en estas prácticas de funcionamiento, no se distingue entre unos u otros usuarios según la edad, sino que es de obligado cumplimiento para todos ellos.

Indicaron asimismo estar procediendo a la revisión del referido protocolo que se aprobaría en próximas fechas, y que entre otros puntos incluiría la implantación de un *software* de filtrado de contenidos común para todos los centros, y la obligatoriedad de disponer de información sobre el uso seguro de internet, suministrado tanto por el monitor de la sala como mediante el acceso a un *link* de *webs* oficiales.

Por otra parte, indicaron sus actuaciones y trabajos en campañas de difusión sobre el uso seguro de Internet, mediante la realización de folletos, y la organización de jornadas y talleres en la propia red de CAPIs.

#### 1.2. Sugerencias

1.2.1. Sugerencia formulada conjuntamente por el Defensor del Pueblo Andaluz y el Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid a la Secretaria de Estado de Inmigración y Emigración del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales en relación con el aumento de la llegada de menores extranjeros no acompañados a España

El Defensor del Pueblo de Andalucía y el Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid remitieron la siguiente propuesta considerando imprescindible la urgente convocatoria del Consejo Superior de Política de Inmigración, foro de coordinación entre las tres Administraciones, con el fin de analizar y abordar conjuntamente políticas de encuentro en relación al aumento exponencial de la llegada de menores extranjeros no acompañados a España con los consiguientes riesgos para su vida y en unas circunstancias que han cambiado en el pasado reciente.

Cada vez son más los menores que al llegar a nuestras costas manifiestan venir empujados por sus familias que consideran una distinción especial el tener a un hijo en España. Por otra parte, cada vez acceden a nuestro territorio a unas edades más tempranas, siendo ya la pauta los 12 y 13 años.

La pretensión de las familias y, por tanto, la voluntad que expresan estos menores es incorporarse de inmediato a la actividad laboral, lo que en nuestro país sólo está permitido a partir de los 16 años. Esto genera una situación de insatisfacción y de ruptura de sus expectativas que dificulta

muy seriamente la labor de integración que Administraciones y ONGs tratan de llevar a cabo con sensibilidad y experiencia.

La enorme dificultad de su integración, su venida a España no sólo con riesgo de sus vidas, sino de una forma cada vez más forzada familiarmente, hace que la situación de estos menores no sea la que su interés superior demanda.

En la previsión de que esta situación aumente en la misma progresión, o superior, es necesario adoptar las medidas adecuadas conjuntamente y desde el consenso que las situaciones de profundo contenido humano reclaman, y siempre bajo el prisma del interés de los menores, aún cuando no siempre sea fácil de delimitar.

Desde el análisis de la situación individual de cada menor, pues cada uno de ellos tiene su propia historia y circunstancias personales diferentes, y desde la búsqueda de qué es lo que más les conviene en el presente y en el futuro de sus vidas, debemos definir políticas coordinadas con el Reino de Marruecos, lugar de procedencia de la mayoría de ellos, que incluyan, entre otras medidas, la construcción de centros de protección de menores en el país alahuí, mantenidos y gestionados conjuntamente, en el caso concreto de España, a través de las ONGs más especializadas y sensibilizadas en la relación con estos menores.

Son otras muchas las iniciativas que se deberían abordar conjuntamente entre España y Marruecos y entre todas las Administraciones españolas, como el desarrollo de programas de prevención en los barrios más vulnerables, la creación de centros de día y de participación social, la mejora de los centros de protección y, en general, un impulso al sistema de atención a la infancia, para evitar que, por no adoptar las medidas adecuadas, podamos ocasionar infinidad de frustraciones que conduzcan a estos menores a la marginalidad y al consiguiente rechazo en nuestra sociedad, que lamentablemente sigue produciéndose en aumento.

1.2.2. Sugerencias (2) al Presidente del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid y al Consejo Escolar del Estado en relación con el llamado bullying o acoso escolar

El Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid en relación con la mejora de la calidad de nuestro Sistema Escolar trasladó, para su consideración y como Sugerencia, la necesidad de que en el seno de los Consejos Escolares de la Comunidad de Madrid y del Estado se debatiera la situación relativa al 'acoso escolar' que se viene produciendo en nuestros centros educativos, al objeto de poder elaborar propuestas para el Ministerio de Educación y Ciencia.

A este respecto, y como anteriormente se ha planteado, la Institución del Defensor del Menor, a partir de la atención a las quejas planteadas por nuestros ciudadanos, ha promovido reflexiones y desarrolla determinadas iniciativas que fundamentan las *Recomendaciones*, sobre la evitación y superación de las conductas de *«acoso entre iguales*, que han sido trasladadas a las distintas autoridades autonómicas de la Comunidad de Madrid. De hecho, coincidiendo con el presente escrito, se envían estas mismas consideraciones al Presidente del Consejo Escolar de nuestra Comunidad Autónoma.

No obstante la complejidad del contenido de trabajo plantea la conveniencia –a juicio de este Comisionado– de que las medidas que se propongan tengan el respaldo del Consejo Escolar del Estado y el apoyo del Ministerio de Educación y Ciencia. El objetivo sería determinar algunas líne-

as claras de prevención y actuación ante las situaciones de acoso escolar: elaborando protocolos de actuación, desarrollando campañas específicas, promocionando prácticas adecuadas en los centros, recogiendo datos que permitan el seguimiento y la mejora continua de la incidencia de las acciones que se desplieguen...

Como elementos de reflexión que podrían ayudar en el debate, este Comisionado Parlamentario, con el mejor ánimo de colaboración, ofrece a continuación algunos datos y consideraciones sobre el estado de la cuestión.

El año 2004 ha venido marcado por un suceso terrible que ha sensibilizado de manera especial a la población de nuestro país sobre la relevancia de determinadas prácticas de maltrato entre compañeros dentro las instituciones escolares. Nos referimos a la muerte de Jokin J.C., la madrugada del 21 de septiembre, en Hondarribia (Guipúzcoa); un joven de 14 años que había sido objeto de burla, acoso y agresión por parte de sus compañeros.

Jokin sufría una situación de acoso que, en la literatura especializada, se denomina 'Bullying' y que se define como una serie de circunstancias escolares en las que «un alumno/a es agredido o se convierte en víctima, al estar expuesto, de forma repetida y durante un tiempo prolongado, a acciones negativas que lleva a cabo otro alumno/a o varios de ellos» (OLWEUS, 1998).

Este es un fenómeno que ha sido descrito, estudiado y evaluado internacionalmente (Whitney y Smith, 1983; Olweus, 1989; Byrne, 1993, 1994 y 1998; O'Moore y Hillery, 1989; Funk, 1997; Fonzi y col., 1999; y Almeida, 1999). En nuestro País contamos con los estudios de Viera, Fernández y Quevedo (1989), Fernández y Quevedo (1991) y Cerezo y Esteban (1992).

El equipo de Rosario Ortega, de la Universidad de Sevilla, desarrolló tres amplios estudios sobre el maltrato entre alumnos en el medio escolar (ORTEGA 1992, 1993 y 1994; FERNÁNDEZ y ORTEGA, 1995; y ORTEGA, 1998). En 1998, por ejemplo, se pudo poner de manifiesto que entre el 25% y el 30% del alumnado del primer ciclo de ESO afirmaba haber sido víctima alguna vez de la agresión por parte de un compañero.

En fechas más recientes son de resaltar los estudios de DEL BARRIO y otros, 2003 y FUHEM-IDEA (2003<sup>1</sup> y 2005<sup>2</sup>), así como el Informe del Defensor del Pueblo/UNICEF (2000<sup>3</sup>).

Este último estudio se ha convertido en una investigación de referencia en nuestro país, sobre la incidencia del fenómeno en la etapa de Educación Secundaria Obligatoria. Se aplicó a una muestra de 3000 estudiantes, obteniéndose, entre otros, los siguientes resultados:

- Se reconocen como víctimas (sumando las categorías a veces, a menudo, muchas veces) un 33.8% de los alumnos y alumnas en cuanto a insultos; un 4.1% en agresiones físicas; y un 0.7% en amenazas con armas.
- Se reconocen como agresores (sumando las categorías a veces, a menudo, muchas veces) un 40.9% en cuanto a insultos; un 6.6% en agresiones físicas, y un 0.3% en amenazas con armas.

http://www.fuhem.es/portal/areas/educacion/documentos/ENCUESTASOBRECONVI VENCIA. pdf

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> http://www.fuhem.es/portal/areas/educación/documentos/ Encuesta\_a\_los\_docentes \_ convivencia\_centros-feb\_2005.pdf

http://www.defensordelpueblo.es/documentacion/informesmonografcos/ESTUDIO VIOLENCIA.zip

- Declara haber visto episodios de violencia sin participar directamente (sumando las categorías a veces, a menudo, muchas veces) un 31.3% para insultos; 45% para agresiones físicas; y un 5.5% para amenazas con armas.
- El número de profesores que declara conocer que estos fenómenos ocurren en su centro es de un 63% en el caso de los insultos, un 62.7% en agresiones físicas, y un 10% en amenazas con armas.
- El recreo es el escenario más frecuente para las agresiones físicas y la exclusión directa, mientras que los insultos, los motes y las agresiones a las propiedades se producen con mayor frecuencia en el aula.
- No se observan diferencias significativas entre centros públicos y privados.

Estas cifras nos informan del impacto que tienen en nuestras escuelas las situaciones relacionadas con el maltrato, el acoso o la violencia entre iguales. Aunque la presencia de conductas propiamente de «acoso entre iguales» (tal y como la hemos definido: actuaciones mantenidas «de forma repetida y durante un tiempo prolongado, que lleva a cabo otro alumno/a o varios de ellos») es mucho más reducida. Una reciente investigación del Departamento de Educación del Gobierno Vasco, 'El maltrato entre iguales «Bullying» en Euskadi', 2004<sup>4</sup>, realizada con 3132 alumnos de 81 Centros de Educación Secundaria del País Vasco, aporta los siguientes resultados:

- El índice de «Bullying» es del 3,7%.
- Hay un 11.4% de alumnado-víctima que no comunica su situación a nadie.
- Los porcentajes de participación en el maltrato a iguales son más altos en el papel de «testigo» que como víctima o agente.
- Los agentes del maltrato suelen ser descritos como «unos chicos» y son casi siempre de la misma clase.
- Ocurre sobre todo en el aula.
- Los que más colaboran a mejorar la situación en estos casos son los amigos y la familia.
- Las víctimas son más a menudo chicos que chicas.
- El alumnado de 1º y 2º de ESO es el que más sufre maltrato, junto con los repetidores.
- Se da menos en los municipios pequeños.

Por otra parte, también el Gobierno Vasco, ha realizado un estudio aplicado a 2851 alumnos de 81 Centros de Educación Primaria –El maltrato entre iguales «Bullying» en Euskadi. En Educación Primaria, 2004<sup>5</sup>– en el que se recogen lo siguientes resultados:

- El índice de «Bullying» es del 5,8%.
- El «Bullying» es más común en el último curso de Primaria.

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> http://www.isei-ivei.net/cast/pub/Bullying.ppt # 256,1,El maltrato entre iguales «Bullying» en Euskadi Tratu txarra berdinen artean «Bullying-a» Euskadin.

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> http://didac.unizar.es/abernat/zgeneral/Bullyingprima ria.pdf

- Hay un 14,3% de alumnado-víctima que no dice nada a nadie.
- Los porcentajes de participación en el maltrato a iguales son más altos como testigo que como víctima o agente.
- Los agentes principales son descritos como «unos chicos» y como, en su mayor parte, de la misma clase.
- Ocurre sobre todo en el patio.
- Los que más colaboran a mejora la situación son los amigos y la familia.
- El alumnado de 6º de Primaria sufre más maltrato que el de 5º.

En nuestra Región, la Catedrática de Psicología de la Educación de la Universidad Complutense, María José Díaz Aguado, realizó recientemente un estudio de campo que ha sido publicado durante el año de 2004, por el INJUVE. Su titulo es: *La evaluación de la violencia entre iguales en la escuela y en el ocio*<sup>6</sup>. Participaron un total de 826 alumnos y alumnas: 362 chicos (43,8%) y 463 chicas (56,2%), pertenecientes a tres municipios de nuestra Comunidad (Getafe, Fuenlabrada y Móstoles) y a 12 centros educativos de secundaria (ESO, Bachillerato, Garantía Social).

	Nunca %	A veces	A menudo %	Muchas veces %
Mis compañeros me ignoran	55,3%	40,7%	2,9%	1,1%
Mis compañeros no me dejan participar	76,3%	16,2%	3,3%	4,3%
Hablan mal de mí	52,4%	42,0%	2,9%	2,7%
Mis compañeros me rechazan	84,9%	11,3%	2,4%	1,4%
Me insultan	60,8%	31,9%	4,5%	2,9%
Me llaman por motes que me ofenden o ridiculizan	68,8%	22,9%	4,6%	3,6%
Me esconden cosas	64,5%	28,4%	4,6%	2,5%
Me rompen cosas	87,6%	10,6%	1,0%	0,9%
Me roban cosas	88,6%	8,5%	1,1%	1,8%
Me pegan	92,7%	5,4%	1,1%	0,8%
Me amenazan para meteme miedo	93,4%	4,4%	0,9%	1,3%
Me obligan a hacer cosas que no quiero con amenazas	98,1%	1,1%	0,3%	0,5%
Me intimidad con frases o insultos de carácter sexual	90,9%	7,3%	0,9%	0,9%
Me obligan con amenazas a situaciones de carácter sexual	97,5%	1,6%	0,5%	0,4%
Me amenazan con armas	97,5%	1,8%	0,5%	0,3%

En este estudio, las categorías de 'A menudo' y 'Muchas veces' son asimilables a la definición que hemos adoptado para poder hablar de víctima de Bullying; dependiendo del rasgo observado estaríamos dentro de un abanico de acoso, comprendido entre el 4,6% para cuestiones como: «A menudo me llaman por motes que me ofenden y me ridiculizan», y «A menudo me esconden cosas», y el 0,3 % para otras como «Muchas veces me amenazan con armas».

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> Se puede consultar en... http://www.mtas.es/injuve/novedades/prevencionviolecia. htm#

En cuanto al papel del profesorado en las conductas de exclusión y violencia entre iguales, el referido estudio concluye:

«Los profesores intentan ayudar, pero a veces no se enteran o no saben impedir la violencia entre iguales que se produce en la escuela. [...] la tendencia a la pasividad del profesorado frente a la violencia entre iguales detectada en la escuela tradicional no parece haberse superado, y se produce más por falta de recursos para resolverla con eficacia que por falta de interés» (Díaz Aguado, 2004)<sup>7</sup>.

Con el fin de facilitar el debate y promover acciones encaminadas a la promoción de la convivencia en los centros escolares, el Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid puso en marcha una iniciativa durante el año 2003, que se concretó en un documento, elaborado por esta Institución en colaboración con las Federaciones de Madres y Padres de alumnos, que se tituló: *Documento de Bases para la Promoción de la Convivencia en los Centros Educativos. Por una ética de las relaciones escolares*<sup>8</sup>. Con el fin de dar continuidad a esta iniciativa y completar los datos en relación con la Comunidad de Madrid, actualmente se esta procediendo al estudio de distintas propuestas, para llevar a cabo una investigación comprehensiva de este fenómeno en el ámbito escolar.

Estas reflexiones sobre la violencia entre iguales, ponen de manifiesto dos ideas básicas, al objeto de centrar un posible debate: (I) los problemas de convivencia y las relaciones deterioradas entre iguales no son una cuestión baladí, tienen un peso importante y exigen una profunda reflexión por parte de las Administraciones y los profesionales de la enseñanza; y (II), estas conductas siguen siendo minoritarias respecto a la gran mayoría de 'buenas' relaciones que se manifiestan y se promueven en los centros escolares.

Es importante resaltar la seguridad que, por regla general, ofrecen las instituciones escolares a sus estudiantes. Si nos referimos a los estudios de investigación, se puede observar que, si bien encontramos cifras de alrededor de un 4% de situaciones en las que existen, al parecer, víctimas de 'Bullying', en el 96 % de los casos restante las relaciones entre iguales son 'Buenas' o se deterioran puntualmente en 'Algunas ocasiones'.

CUADRO 3. COMPARACIÓN DE LAS RESPUESTAS DADAS POR PROFESORES Y ALUMNOS A LA PREGUNTA «EN ESTE CENTRO LAS RELACIONES ENTRE PROFESORES Y ALUMNOS SON SATISFACTORIAS»

	Profesores de Secundaria	Alumnos
Muy en desacuerdo o		
En desacuerdo	4,2%	15,4%
Indiferente	11,9%	28,3%
De acuerdo o		
Muy de acuerdo	83,9%	56,3%

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> Se puede consultar en http://www.mtas.es/injuve/novedades/prevencionviolencia.htm#

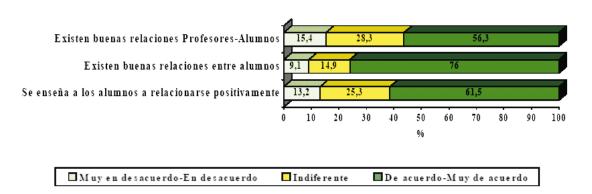
<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> http://www.dmenor-mad.es/pdf/basesconvivencia.PDF

Valga, como muestra de lo que decimos, el estudio realizado por FUHEM-IDEA (2003) Encuesta sobre las relaciones de convivencia en los centros escolares y en la familia<sup>9</sup>. De este trabajo se obtienen resultados como los siguientes: el 76% de alumnado se muestra 'de acuerdo' con la afirmación de que las relaciones entre iguales son buenas; además, hay un 14% que se manifiesta 'indiferente' ante esa misma afirmación y sólo el 9.1% se muestra 'muy en desacuerdo' o 'en desacuerdo'.

En el trabajo de FUHEM-IDEA, 2005<sup>10</sup>, se facilitan los datos que se recogen en el siguiente cuadro.

#### LA CONVIVENCIA EN EL CENTRO

#### OPINIÓN DE LOS ALUMNOS



Una vez delimitadas las dimensiones del problema es el momento de ocuparse, por parte de las Administraciones educativas y los profesionales de los centros, de las medidas para su superación.

Este Comisionado considera que se carece, por el momento, de actuaciones específicas, normalizadas y preventivas sobre las situaciones de acoso escolar entre iguales. Si bien existen iniciativas de formación desde programas institucionales en cada Comunidad Autónoma y otras actuaciones desde los Centros de Profesores, no se dispone de un Plan global y específico, del que participen las Administraciones educativas, escuelas, profesorado y familias para erradicar esta problemática.

De todo lo anterior y en base a lo establecido en el artículo 20 y 21 del Real Decreto 2378/1985, de 18 de diciembre de 1985, por el que se regula el Consejo Escolar del Estado y la Ley 2/1999, de 29 de abril, de creación del Consejo Escolar del Estado, este Comisionado Parlamentario entiende que es necesario:

Debatir la situación del 'acoso escolar' en el Consejo Escolar del Estado, con el fin de que se proponga a las distintas Administraciones un plan de tolerancia cero ante las posibles situaciones de maltrato y acoso entre iguales en los centros escolares, de tal manera que el curso 2005-06

http://www.fuhem.es/portal/areas/educacion/documentos/ENCUESTASOBRECON VIVENCIA.pdf

<sup>&</sup>lt;sup>10</sup> http://www.fuhem.esportal/areas/educacion/documentos/Encuesta\_a\_los\_Docentes\_convivencia\_centros-feb 2005.pdf

pueda significar un punto de inflexión importante en la trayectoria que este fenómeno viene dibujando en los últimos tiempos.

Se citan a continuación algunas de las propuestas que han sido trabajadas en esta Institución y remitidas en distintas Recomendaciones al Consejero de Educación de la Comunidad de Madrid.

### PREVENCIÓN:

- Planificación de las estructuras de los centros escolares, de tal manera que atiendan a un número de alumnos y alumnas no superior a 1000 o, en otro caso, distribución del alumnado en unidades arquitectónicas por etapas educativas, manteniendo una estrecha coordinación docente dentro de cada etapa y de unas con otras.
- Planes de inversión para aquellas zonas escolares más complejas y con problemas de convivencia, al objeto de reducir drásticamente la rotación del profesorado, facilitando el desarrollo de desdobles y de actividades de apoyo, manteniendo, de esta forma, referencias más estables y relaciones personales «cara a cara».
- Promoción de iniciativas de aprendizaje basadas en modelos colaborativos de indagación en el aula y en propuestas curriculares amplias e interdisciplinares que contribuyan igualmente a la drástica disminución del número de profesores que atienden a un mismo grupo de alumnos.
- Apoyo a las iniciativas de coordinación horizontal del profesorado priorizando las necesidades del alumnado, por encima de las exigencias de las asignaturas.
- Desarrollo del 'rol' de tutor y de experiencias de tutoría internivelar, así como, instauración de jornadas de acogida, de roles de responsabilidad del alumnado con sus iguales, como las prácticas de compañeros de ayuda, compañero 'embajador'... cuya función es la incorporación segura y paulatina del alumnado en el centro.
- Incremento y apoyo a la participación del alumnado, promocionado asociaciones de alumnos y alumnas e incentivando el desarrollo de iniciativas de colaboración en proyectos concretos.
- Promoción de la participación e inserción de los colegios en programas y actuaciones en y con sus barrios y localidades, en el seno de proyectos culturales de barrio con participación de las distintas unidades administrativas, de las organizaciones del barrio y de otras entidades.

## **ACCIONES ESPECÍFICAS:**

- Información ajustada a las familias, al alumnado y al profesorado sobre la presencia de conductas de acoso en las escuelas y la necesaria ruptura de la llamada 'ley del silencio' en la que se suelen estar cobijadas.
- Elaboración y aplicación de un Protocolo/Guía de Actuación para los profesionales de los centros, con el apoyo de la Administración educativa competente. Dicha Guía podría organizarse en torno a una estructura similar a la que se propone a continuación.

- Teléfono de contacto para cualquier menor o familiar (en estrecha relación con el Servicio de Inspección Educativa), al objeto de informar sobre cualquier situación de 'acoso'; una dirección de correo electrónico y una página web con información y materiales al respecto.
- Informes trimestrales y anuales sobre la evaluación de la situación y traslado a las Administraciones Educativas.
- Planes específicos de formación del profesorado, a partir del análisis de las situaciones de 'acoso', encaminados a la definición y puesta en marcha de iniciativas de mejora de los aspectos curriculares, organizativos y de clima institucional en los centros.

# GUÍA DE ACTUACIÓN PARA LOS CENTROS ESCOLARES EN EL MALTRATO ENTRE IGUALES

- 1. Definición y caracterización del maltrato. Tipos de maltrato entre iguales. Consecuencias del maltrato entre iguales.
- 2. Protocolo de actuación:
  - 2.1. Datos de identificación
  - 2.2. Procedencia de la demanda (confidencialidad)
  - 2.3. Datos sobre el tipo y gravedad del maltrato
  - 2.4. Lugares donde se produce
  - 2.5. Análisis del caso e intervención inmediata
  - 2.6. Contraste de la información
  - 2.7. Informe a la Inspección Educativa
  - 2.9. Elaboración y desarrollo de un Plan Preventivo
  - 2.10. Información a las familias sobre las medidas adoptadas
  - 2.11.Seguimiento y evaluación de las medidas
- 3. Establecimiento de medidas preventivas para el tratamiento del maltrato en el ámbito escolar.
  - 3.1. Relacionadas con la mejora del proceso de enseñanza y aprendizaje y superación del fracaso escolar
  - 3.2. De revisión de la organización escolar
  - 3.3. Para la participación y auto responsabilidad del alumnado
  - 3.4. Medidas para la prevención y el tratamiento individualizado del alumnado en conflicto
- 4. Documentos de apoyo para el profesorado, el alumnado y las familias.

En torno a este contenido, en el año 2005, el Defensor del Menor, además de la actuación directa atendiendo y resolviendo las quejas recibidas, ha puesto en marcha una serie de medidas que se mencionan seguidamente y que pone a su disposición.

• Se ha elaborado documentación divulgativa<sup>11</sup> para informar de las acciones a promover por adultos (El Maltrato entre escolares. Guía para padres,) y menores (El Maltrato entre escola-

<sup>11</sup> http://www.dmenor-mad.es

res. Guía para jóvenes) ante la presencia de cualquier conducta de acoso o de intimidación entre iguales.

El objetivo es difundir la posible presencia de estas conductas, y ofrecer referencias para abordarlas desde los centros escolares y las familias.

- La reedición y actualización de la Guía Didáctica 'Un día mas'. Este material es para uso del profesorado y plantea una serie actividades de trabajo en el aula.
- Digitalización del vídeo 'Un día más', como soporte didáctico de la Guía para el Profesorado<sup>12</sup>.

Con los datos y reflexiones incluidos hasta este momento, el Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid pretendió transmitir a los presidentes de ambos Consejos Escolares su punto de vista sobre el estado de la cuestión así como ofrecer su apoyo en las iniciativas que se considerase oportuno impulsar.

Por parte de la presidenta del Consejo Escolar del Estado, se manifestó el interés en la cuestión del «acoso escolar» proponiendo la realización de un debate acerca de esta situación durante el presente curso escolar, para lo que buscará la confluencia con otras instituciones que puedan aportar otras propuestas que incidan en la solución de este problema.

En relación con la respuesta remitida por el presidente del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid, se informó de que la Sugerencia sobre la situación relativa al "acoso escolar" realizada por el Defensor del Menor, fue incluida en el Orden del Día de la Comisión Permanente celebrada el 19 de octubre de 2005, donde se acordó concretar una estrategia para facilitar la reflexión, propuesta y supervisión de medidas relacionadas con este tema. Las iniciativas que se propongan a raíz de esta Comisión sobre acoso escolar, se concretarán en una próxima Comisión Permanente. Finalmente, felicitó al Defensor del Menor por su última iniciativa relacionada con la puesta en marcha de una página web Anti-Bullying.

1.2.3. Sugerencias (3) remitidas al Presidente de la Federación de Municipios de Madrid, a la Consejería de Familia y Asuntos Sociales de la Comunidad de Madrid y a la Secretaria de Estado de Servicios Sociales, Familias y Discapacidad del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales en relación con la atención a la discapacidad de las personas menores de edad

La Institución del Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 3.1 de su Estatuto Jurídico regulado por Ley 5/1996 ha colaborado con la Federación de Asociaciones de Minusválidos Físicos y Orgánicos de la Comunidad de Madrid (FAMMA-COCEMFE-Madrid) para la edición, publicación y presentación de la Guía «Derechos de los niños con discapacidad». Con esta iniciativa, se ha pretendido animar la puesta en marcha de actuaciones encaminadas a mantener activa la defensa de los derechos de los menores con discapacidad, desde la perspectiva de hacerlos visibles a la sociedad de forma permanente.

<sup>12</sup> http://www.dmenor-mad.es

Por otra parte, según los últimos datos facilitados por el Instituto Nacional de Estadística, a través de la Encuesta sobre Discapacidades, Deficiencias y Estado de Salud de 1999 -dentro del Plan Estadístico Nacional 1997-2000, en colaboración con el Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (IMSERSO) y la Fundación ONCE-, en España hay más de 230.000 personas con discapacidad de entre 0 y 19 años, lo que representa el 1,3% de la población en ese tramo de edad. En la Comunidad de Madrid la cifra entre 0 y 16 años es de 12.600 discapacitados, el 1,4% del total. Estas cifras, siendo significativas requieren, sin embargo, de una urgente actualización que permita el diagnóstico riguroso de la situación.

La atención a la discapacidad por parte de las Administraciones constituye una necesidad obvia cuyo sostenimiento y permanente actualización debe permitir la adecuación de las políticas implementadas a las necesidades de una población que tiende a pasar desapercibida en nuestra sociedad.

Una de las cuestiones más importantes a abordar en este proceso de atención global de la discapacidad en el momento actual es, sin duda, el apoyo a las personas discapacitadas y a sus familiares en los primeros momentos, en el contexto de las actuaciones que han de desarrollarse una vez conocido el diagnóstico.

Asimismo, este colectivo de menores y familias han manifestado de manera reiterada su dificultad para acceder a los recursos, incluso al conocimiento de los mismos, siendo éste uno de los principales problemas a los que se enfrentan. Por esta razón, este Comisionado Parlamentario ha propuesto en diversas ocasiones la creación de una Oficina de Información Integrada, con personal cualificado, con participación del movimiento asociativo, que dé cabida a las tres administraciones (Estatal, Autonómica y Local), y que pueda dar cuenta de los recursos disponibles, estableciendo distintos protocolos de actuación y derivando a las entidades más adecuadas según cada problema.

Este Comisionado ha querido contribuir al anterior objetivo coeditando la citada Guía, es decir, poniendo a disposición de las personas discapacitadas, de sus familias y de la sociedad en general, una herramienta que permita conocer cuáles son los derechos que asisten a los niños y niñas con discapacidad y las recomendaciones que deben seguirse para proporcionar a este colectivo un nivel de vida aceptable y digno.

Si bien es cierto que la legislación, tanto europea como nacional y autonómica, proporciona un marco adecuado para la defensa de sus derechos, la realidad es que nos encontramos muy a menudo con que éstos no se aplican o se reconocen sólo parcialmente.

Los menores con discapacidad deben gozar de los mismos derechos y oportunidades que el resto de la sociedad y esto ha de plasmarse en el reconocimiento de una serie de condiciones que, entendemos, han de ser puestas en conocimiento de las personas con discapacidad y sus familiares desde el primer momento:

En lo relativo al desarrollo de su vida cotidiana y sus condiciones de movilidad:

- Derecho a una vivienda digna y adecuada a sus necesidades especiales.
- Derecho a circular libremente con la garantía de transporte accesible.
- Derecho a que se adecuen los espacios en los que permanecen habitualmente los menores con discapacidad a sus necesidades para que puedan participar plenamente en la vida social.

# En lo relativo al conocimiento de su discapacidad:

- Derecho a recibir información, adecuada a su edad, desarrollo mental y estado afectivo y psicológico, acerca de su discapacidad, el tratamiento que se está siguiendo y las perspectivas del mismo.
- Derecho a la intimidad. Se debe respetar lo que el niño quiera dar a conocer a los demás y lo que no quiera contar.

### En lo relativo a su salud:

- Derecho a la protección de la salud y a los servicios para el tratamiento de las enfermedades.
- Derecho a la detección y tratamiento precoz de enfermedades congénitas, así como de las deficiencias psíquicas y físicas, teniendo en cuenta la ética, la tecnología y los recursos existentes en el sistema sanitario.
- Derecho a la aplicación de técnicas y recursos de mejora y rehabilitación de secuelas que hayan podido tener por causa de la enfermedad adquirida, congénita o accidente, desde el punto de vista físico, psíquico y sensorial.
- Derecho a recibir la ayuda técnica precisa para favorecer su desarrollo personal y social.
- Derecho a acceder y utilizar los servicios sociales sin discriminación por su discapacidad.

### En lo relativo a la educación:

- Derecho a recibir una enseñanza gratuita, en condiciones de igualdad de oportunidades.
- Derecho a recibir una educación adaptada a las necesidades personales desde el momento en que se detecte la discapacidad.
- Derecho a recibir atención educativa en caso de estar hospitalizado o de convalecencia en su propio domicilio.
- Derecho a participar en todas las actividades escolares, complementarias y extraescolares.
- Derecho a recibir asesoramiento, formación y apoyo técnico para el acceso al primer empleo.

## En lo relativo al ocio:

• Derecho del niño al descanso y el esparcimiento, al juego y a las actividades recreativas y culturales propias de su edad, así como a disponer de espacios adecuados para ello.

### En lo relativo a la familia:

- Derecho a recibir apoyo en la prestación de cuidados personales a aquellos de sus miembros que por su discapacidad lo necesiten.
- Derecho de los padres a ser informados de la situación de su hijo siempre que no se conculque el derecho a la intimidad de éste.
- Derecho de los padres o de la persona que los sustituya a demandar la aplicación de todos los derechos en el caso de los niños inmigrantes con discapacidad.

- Derecho a percibir la prestación por hijo a cargo cuando existen menores con discapacidad.
- Derecho de los padres a elegir centro escolar entre aquéllos que reúnan los recursos personales y materiales adecuados para garantizarles una atención educativa de calidad.
- Derecho de los padres a colaborar en el proceso de identificación de las necesidades y en las actuaciones de rehabilitación.

La Institución del Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid considera imprescindible la concienciación social para que la discapacidad deje de ser un elemento discriminador. Todos debemos colaborar en el empeño, desde los poderes públicos hasta cada uno de los ciudadanos (familias, profesorado, comunidades de vecinos, etc.) porque en cada situación cotidiana es posible encontrar fórmulas que faciliten la plena integración de estos menores con discapacidad.

Como se ha señalado anteriormente, la dificultad de acceso a los recursos, incluso al conocimiento de los mismos, es uno de los principales problemas a los que se enfrentan las personas con discapacidades y sus familiares. Para solventar esta situación, desde esta Institución se sugirió a las entidades e instituciones antedichas las siguientes cuestiones:

La creación de una Oficina de Información Integrada, con personal formado y cualificado, con participación estable del movimiento asociativo -mediante de la formalización del correspondiente convenio- que integre a las diferentes Administraciones (Estatal, Autonómica y Local), y que pueda dar cuenta de los recursos disponibles, estableciendo los distintos protocolos de actuación y derivando a las entidades más adecuadas a cada problemática.

Esta Oficina debería disponer de datos actualizados sobre los distintos aspectos que exige la atención a los discapacitados (contemplando de manera específica el rango de 0-18 años), así como, facilitar a las personas discapacitadas, su familias y a la sociedad en general, una información adecuada y uniforme que permitiera conocer cuáles son los derechos que asisten a los niños y niñas con discapacidad y las recomendaciones que deben seguirse para proporcionar a este colectivo un nivel de vida aceptable y digno.

Dando contestación a las sugerencias formuladas el Director Gerente de la Consejería de Familia y Asuntos Sociales, expuso que frente a la necesidad de tener datos actualizados sobre la situación de las personas con discapacidad en la Comunidad de Madrid, el Instituto Madrileño del Menor y la Familia (IMMF) ha impulsado la creación del Observatorio Autonómico de Discapacidad, dentro del Programa 8 del II Plan de Acción para Personas con Discapacidad.

En lo que respecta a la información y orientación a las personas con discapacidad y a sus familias en relación con los recursos existentes, los Centros Bases existentes en la Comunidad de Madrid, dependientes de la Dirección General de Servicios Sociales de la Consejería de Familia y Asuntos Sociales, ofrecen estos servicios de Información, Asesoramiento y Orientación a las personas interesadas. Asimismo, el Instituto Madrileño del Menor y la Familia está en permanente contacto con la Dirección General de Servicios Sociales para solicitar información actualizada acerca de la forma en que se realizan esas funciones.

En cuanto a la elaboración de protocolos y recomendaciones, en el ámbito Autonómico, la Comisión de Atención a la Infancia y la Adolescencia con Discapacidad, creada en el 2002, se encarga de llevar a cabo estas tareas, entre otras actividades y funciones. En el ámbito estatal, sería una excelente iniciativa que desde el Observatorio Nacional de Infancia se promoviera la creación

de una Comisión de Infancia con Discapacidad, que se coordinase con la anterior Administración en sus acciones y programas.

Se indicaba, asimismo, la necesidad de elaborar una Guía de Recursos para la Infancia y Adolescencia con Discapacidad para la coordinación de los recursos y la debida organización de la información, a disposición de los usuarios.

Finalmente se señalaron las acciones y los programas que viene realizando dicho Instituto en relación con los derechos de los menores con discapacidad, ampliamente representados y recogidos; e informaba de la puesta en marcha de un nuevo sistema informático que contiene el Protocolo del Sistema de Información de Discapacidad (SIDIS) y de la elaboración anual de una Memoria, cuyo objetivo es dar a conocer y difundir la realidad de los menores con discapacidad y los recursos que hay para atenderlos.

Por su parte, la Secretaria de Estado de Servicios Sociales, Familias y Discapacidad del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, remitió un informe sobre la creación de una Oficina de Información Integrada en los siguientes términos:

«La Ley 51/2003, de 2 de diciembre de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, (en adelante LIONDAU) en el artículo 15 se institucionaliza la colaboración permanente entre la Administración General del Estado y las organizaciones representativas de las personas con discapacidad y sus familias, mediante la creación del Consejo Nacional de Discapacidad.

La Ley encomienda de manera particular al Consejo Nacional de la Discapacidad la promoción de la igualdad de oportunidades y no discriminación de las personas con discapacidad, a cuyo efecto en el artículo 15.3. de la misma se prevé la creación de una Oficina Permanente Especializada en el seno del citado Consejo, adscrita al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

En desarrollo de la Disposición final segunda de la Ley 51/2003, se regula por Real Decreto 1865/2004, de 6 de septiembre, el Consejo Nacional de la Discapacidad.

El artículo 11 del citado Real Decreto define a la Oficina Permanente Especializada como el órgano del Consejo encargado entre otras funciones de prestar asesoramiento y apoyo legal a las personas con discapacidad que sean objeto de discriminación por razón de discapacidad.

En desarrollo de la Disposición final primera del Real Decreto 1865/2004, se dicta la Orden Tas/36/2005, de 17 de marzo, por la que se regula la estructura y funcionamiento de la Oficina Permanente del Consejo Nacional de la Discapacidad.

El artículo 3 de la citada Orden regula las funciones que corresponden a la Oficina, entre otras las de prestar asesoramiento y apoyo legal a las personas con discapacidad que sean objeto de discriminación por razón de discapacidad.

El Artículo 4. regula el ámbito de actuación de la Oficina Permanente Especializada:

1. La Oficina Permanente Especializada prestará asesoramiento a toda persona que manifieste haber sido objeto de discriminación o considere vulnerado su derecho a la igualdad de oportunidades por razón de discapacidad en el ámbito de lo contemplado en la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.

- 2. El asesoramiento se facilitará también a las personas jurídicas habilitadas para la defensa de los derechos e intereses legítimos colectivos a que hace referencia el artículo 19 de la Ley 51/2003, de 2 de diciembre citada.
- 3. La Oficina Permanente Especializada prestará asesoramiento a las Organizaciones representativas de las personas con discapacidad y sus familias sobre la forma de hacer valer los derechos individuales y colectivos relativos a la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad.
- 4. La Oficina Permanente Especializada prestará asesoramiento a las personas físicas o jurídicas responsables del cumplimiento de las obligaciones recogidas en la Ley 51/2003, de 2 de diciembre.

Asimismo el artículo 11 del Real Decreto 1865/2004, de 6 de septiembre establece como funciones de la Oficina Permanente Especializada, las siguientes:

- Estudiar y analizar las denuncias en materia de discriminación por razón de la discapacidad, sin perjuicio de las atribuciones de los organismos y autoridades que sean competentes.
- Proponer al Pleno, para su consideración, medidas o decisiones que prevengan estructural o coyunturalmente situaciones de discriminación por razón de discapacidad en los ámbitos establecidos en la Ley 51/2003, de 2 de diciembre.
- Elaborar, con carácter anual, para su elevación al Pleno del Consejo, un informe sobre la situación de la igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad y sus familias.
- Colaborar con los órganos judiciales y administrativos en los asuntos que éstos le requieran.

En relación con lo anterior, en la actualidad existe en el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales el Servicio de Información sobre Discapacidad (SID) se configura como una red pública puesta en funcionamiento conjuntamente por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y la Universidad de Salamanca para el establecimiento y desarrollo de un sistema de información de carácter estatal sobre discapacidad, vía Web, de acceso público, libre y gratuito.

El portal de la discapacidad -SID- pretende servir de plataforma de difusión de información sobre discapacidad de las políticas sectoriales impulsadas desde el Gobierno de España y, en particular, de aquellas que desarrolle la Secretaría de Estado de Servicios Sociales, Familias y Discapacidad, a través de la Dirección General de Coordinación de Políticas Sectoriales sobre la Discapacidad, el Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO) y el Real Patronato sobre Discapacidad.

El SID se dirige a los diferentes profesionales que intervienen en el ámbito de la atención al colectivo, investigadores y docentes de universidades, responsables políticos, planificadores y gestores de las distintas Administraciones Públicas y movimiento asociativo, personas con discapacidad y sus familias.

Los usuarios disponen de todo tipo de información relacionada con la discapacidad, con una estructura peculiar y propia del Servicio, que permite acceder a los contenidos de manera clara y lógica; estos contenidos, permanentemente actualizados, aportan al interesado amplia y contrasta-

da información sobre normativa, recursos, prestaciones, ayudas, centros y servicios, organizaciones, bibliografía, noticias de actualidad, estadísticas, etc.

Finalmente el SID facilita el acceso a la información sin limitación alguna por razón de discapacidad, y en este sentido el diseño de sus páginas ha tenido en cuenta las normas estándar para la creación de páginas accesibles, convirtiéndose en un sitio Web que pueda ser navegado por el mayor número de usuarios con independencia de sus limitaciones personales o tecnológicas».

1.2.4. Sugerencia dirigida a la Dirección General de Inmigración, Cooperación al Desarrollo y Voluntariado de la Consejería de Familia y Asuntos Sociales sobre la posibilidad de ofrecer formación de monitor de ocio y tiempo libre para menores que han superado enfermedades graves

A principios del ejercicio anual objeto del presente informe se dirigió a esta Institución la Fundación «Blas Méndez Ponce ayuda al niño oncológico», solicitando colaboración.

Dicha Fundación tiene como cometido principal la mejora de las condiciones de vida de niños con cáncer o enfermedades de difícil curación, proporcionándoles actividades de ocio y tiempo libre fuera de los centros hospitalarios, ya que los tratamientos a los que son sometidos los niños con cáncer les imposibilitan la realización de ciertas actividades con otros niños.

La experiencia acumulada por la citada Fundación les llevaba a concluir que el desarrollo de este tipo de actividades y el apoyo psicosocial son partes integrales y muy valiosas en el transcurso de los tratamientos para abordar la enfermedad en todos sus campos y conseguir con ello la aceptación social de quienes la padecen.

El objeto general de la Fundación se puede resumir en la mejora de la calidad de vida del enfermo menor de edad, mediante la consecución de una serie de objetivos específicos, como son, entre otras, la posibilidad de ofertar posibilidades de ocio y tiempo libre; procurar la sana distracción, fomentando la estimulación disfrute y diversión; mejorar su capacidad para las relaciones interpersonales a través de las actividades en grupo como la responsabilidad y la tolerancia, contribuyendo de esta forma a su necesaria integración social.

La concreta demanda de colaboración que realizaba la Fundación la intermediación del Defensor del Menor para incidir en la posibilidad de que se pudieran ofertar algunas plazas gratuitas a los niños que han logrado superar la enfermedad para cursos de monitores de ocio y tiempo libre. Esta pretensión estaba avalada por responsables de Servicios de Oncología.

Teniendo en cuenta la solicitud de colaboración realizada –que esta Institución valora de todo punto necesaria y positiva y que sin duda contribuirá a hacer mejor la vida de nuestros conciudadanos más pequeños, sobre todo de aquellos que sufren el duro embate de la enfermedad– este Comisionado Parlamentario sugirió a la Dirección General de Inmigración, Cooperación al Desarrollo y Voluntariado, que se valorase la posibilidad de ofrecer formación de monitor de ocio y tiempo libre a aquellas personas que hubieran superado la enfermedad, ya que su experiencia los convierte en los mejores conocedores de la situación de los menores y sus familias en dichos ámbitos de la vida.

1.2.5. Sugerencia formulada a la Dirección General de Salud Pública, Alimentación y Consumo de la Consejería de Sanidad y Consumo de la Comunidad de Madrid en relación con la conveniencia de iniciar campañas divulgativas sobre los contenidos y alcance de la normativa por la que se regulan las prácticas de tatuaje, perforación cutánea o «piercing» u otras similares de adorno corporal

Como así se ha dado cuenta en Informes Anuales anteriores, esta Institución del Defensor del Menor tuvo la oportunidad de intervenir en las fases previas a la aprobación del Decreto del Consejo de Gobierno 35/2005, por el que se regulan las prácticas de tatuaje, micropigmentación, perforación cutánea (*«piercing»*) u otras similares de adorno corporal.

Incluso con anterioridad al comienzo del proceso de discusión y elaboración de dicho Decreto, concretamente en los años 1999 y 2003, por parte de este Comisionado Parlamentario se formularon sendas Recomendaciones a la Administración sanitaria, a los efectos de que se impulsara la regulación técnica de las prácticas de adorno corporal mediante una normativa higiénico sanitaria que recogiera las condiciones de seguridad e higiene durante todo el proceso y que contemplara también la posibilidad de regular las formas en las que los menores pudieran someterse a las referidas prácticas.

Una vez que el citado Decreto fue publicado y entró en vigor, y dado que su alcance normativo afecta de forma concreta al sector poblacional menor de edad, esta Institución, de conformidad con las competencias previstas en el artículo 29 de la Ley 5/1996, de 8 de julio, del Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid estimó la oportunidad de plantear a la Dirección General de Salud Pública, Alimentación y Consumo las reflexiones que a continuación se exponen, relativas a la aplicación y observancia de la precitada norma reglamentaria.

Es claro que el desconocimiento de la norma no exime de su cumplimiento pero, atendiendo principalmente a que el grupo de población conformado por adolescentes menores de edad es potencialmente usuario de los servicios prestados por establecimientos que realizan prácticas de adorno corporal, y que en esas edades no se tiene un conocimiento avanzado de la normativa vigente -por otra parte muy reciente- entendemos que las diferentes Administraciones e Instituciones implicadas deberíamos hacer un esfuerzo conjunto tendente informar y formar convenientemente a las generaciones más jóvenes, especialmente en todos aquellos aspectos relativos a la prevención de riesgos para la salud.

Dado el contacto permanente que una Institución como el Defensor del Menor tiene con la realidad, es significativo el número de padres y madres que se ha dirigido –y continúa dirigiéndo-se– a este Comisionado Parlamentario en relación con la realización de tatuajes y piercings por parte de sus hijos, lo que da una idea del grado de desconocimiento de la norma.

Asimismo, desde la experiencia adquirida en esta cuestión, es posible que las fechas estivales contribuyan a incrementar la realización de procedimientos de adorno corporal permanente. Por dicha razón, en el ejercicio 2003, tras haber tenido conocimiento de que se estaban practicando procedimientos de la referida naturaleza sin observar las mínimas condiciones higiénico sanitarias, este Comisionado solicitó la colaboración de la Federación de Municipios de Madrid con la pretensión de que se instara a las diferentes Administraciones Locales de la Comunidad de Madrid a llevar a efecto las oportunas acciones de inspección de establecimientos en que se practican tatuajes, piercings y otros procedimientos de ornato corporal permanente, que asegurasen, como míni-

mo, las prescripciones establecidas por el acuerdo del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, en tanto en cuanto no se desarrollase una regulación completa y específica por parte de la Comunidad de Madrid.

Por estas razones se formuló a la Dirección General de Salud Pública, Alimentación y Consumo la siguiente sugerencia:

«Que en el ámbito competencial correspondiente a esa Dirección General de Salud Pública, Alimentación y Consumo se valore la conveniencia de iniciar campañas divulgativas sobre los contenidos y alcance del Decreto del Consejo de Gobierno 35/2005, por el que se regulan las prácticas de tatuaje, micropigmentación, perforación cutánea («piercing») u otras similares de adorno corporal, a los efectos de su conocimiento y observancia por la sociedad y especialmente por el sector poblacional menor de edad».

En su preceptiva contestación, la Administración informó sobre la iniciación de una campaña divulgativa acerca de los riesgos de la realización de prácticas de tatuaje, micropigmentación, perforación cutánea y otras prácticas de adorno corporal, así como de la normativa que al respecto ha publicado la Comunidad de Madrid.

Entre las actuaciones realizadas, señalaban las siguientes:

- 1. Edición, publicación del folleto divulgativo y carteles informativos sobre «PIERCING TATUA-JES: POR TU SEGURIDAD», material destinado fundamentalmente a los adolescentes y distribuido por el Centro Regional de Información Juvenil, Consejo de la Juventud de la Comunidad de Madrid, Servicios de Salud Pública de Áreas, Ayuntamientos y Asociaciones del sector.
- 2. Información a través de la página web institucional www.madrid.org/sanidad (noticias de salud pública), www.madrid.org/sanidad/salud/registro, así como en www.sitelias.com.
- 3. Edición de guías informativas sobre el Registro de Establecimientos de Tatuajes, Micropigmentación, Piercing y otras prácticas de adorno corporal, que pretende facilitar la gestión de inscripción en el Registro de los establecimientos donde se realizan dichas prácticas, así como informarles de los riesgos asociados a las mismas y de los requisitos sanitarios y condiciones higiénicas de su aplicación. Se indicaba en la contestación que se había realizado una amplia difusión de la guía.

### 1.3. Recordatorios de deberes legales

1.3.1. Recordatorio de deberes legales dirigido al Instituto Madrileño del Menor y la Familia en relación con la necesidad de motivar aquéllas resoluciones restrictivas de derechos

A esta Institución se dirigieron E.L.S. y F.A.D. abuelos maternos de tres menores tutelados por la Comunidad de Madrid. Según documentación que aportaron, la Comisión de Tutela acordó suspender las salidas de fin de semana de los menores en compañía de sus abuelos maternos, a quienes se permitía realizar visitas a los menores en una residencia infantil mientras permanecieran en la misma.

También, a tenor de la documentación aportada, los interesados, fueron informados de que sus nietos pasarían a acogimiento familiar, momento en el cual solicitaron que se les permitiera continuar la relación con sus nietos, fijándoles días de visita sin vigilancia de ningún profesional.

Los interesados se quejaban de la limitación que se les había impuesto en la relación con sus nietos, dado que sólo podían ver a los niños una vez al mes durante una hora y ni siquiera podían verlos a solas. Por otra parte, dudaban de la idoneidad de la familia acogedora, dado que, según decían, pertenecían a una secta.

A la vista de los hechos relatados, a tenor de lo establecido en el artículo 19.1 de la Ley del Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid, se solicitó del Instituto Madrileño del Menor y la Familia la remisión de informe sobre la veracidad de los hechos relatados y los motivos de la limitación del régimen de visitas a los abuelos.

Recibida la información solicitada y vista la resolución de la Vocal Comisionada, en la que no se expresaban los motivos de la suspensión de salidas de los menores, limitándose a poner de manifiesto dicha suspensión, se recordó al Instituto Madrileño del Menor y la Familia la importancia de que todas las resoluciones, pero especialmente aquéllas restrictivas de derechos para el interesado, sean motivadas. La motivación se trata de un riguroso requisito de cualquier decisión administrativa, que debe permitir a los interesados tener abierta la posibilidad de un control jurisdiccional de la mencionada decisión.

En contestación al recordatorio de deberes legales formulado se informó, además de sobre la situación jurídica de los menores –en acogimiento con familias seleccionadas a tal fin– de que, en efecto, se habían limitado las salidas de fin de semana de los menores en compañía de sus abuelos, remitiendo a los mismos a solicitar visitas en la Residencia Infantil donde se encontraban.

Según se manifestó expresamente, con carácter previo a la notificación de dicha resolución, tanto desde la Residencia como desde la Comisión de Tutela del Menor, los abuelos de los menores habían sido informados en las numerosas ocasiones que demandaron información al respecto.

Asimismo se informaba de que en las familias seleccionadas concurrían las circunstancias idóneas establecidas en la Ley 6/1995, de 28 de marzo, de Garantías de los Derechos de la Infancia y la Adolescencia de la Comunidad de Madrid, llevándose a cabo el seguimiento de los mismos desde el Servicio de Acogimiento Familiar.

La limitación del régimen de visitas a los abuelos de estos menores obedecía al criterio establecido por la Comisión de Tutela en relación a los menores en acogimiento familiar de cara a su mejor adaptación a la vida familiar.

Si bien los abuelos promoventes de la queja habían sido debidamente informados verbalmente desde la Comisión de Tutela, se aceptaba el recordatorio formulado de que, en general, las resoluciones expresen los motivos que dan lugar a la suspensión de visitas.

1.3.2. Recordatorio de deberes legales al Instituto Madrileño del Menor y la Familia en relación con la necesidad de respetar escrupulosamente las reglas procedimentales para evitar indefensión en los afectados por las resoluciones administrativas

Dicho recordatorio fue formulado en el transcurso de la tramitación de un expediente incoado tras la presentación de una queja relativa a un acogimiento de una menor en el que se denegaba una ayuda económica solicitada para apoyar la convivencia normalizada de menores.

Analizando el contenido del escrito de denegación se deducía la absoluta imposibilidad del administrado para conocer los motivos por los cuales se había producido la denegación de su petición de ayuda económica, dado que la citada comunicación omitía cualquier tipo de referencia a las razones por las cuales la Administración entendía que la mencionada petición no debía ser atendida.

En tal sentido, se recordó al Instituto Madrileño del Menor y la Familia la necesidad de respetar escrupulosamente las reglas procedimentales para evitar indefensión en los afectados por las resoluciones administrativas.

Asimismo se recordaba que las resoluciones deben estar suficiente y debidamente motivadas pues sólo de esa forma podrá el ciudadano valorar los criterios que han servido a la Administración para adoptar su decisión —en este caso denegatoria— y con ello estará en disposición de decidir si es oportuno o no interponer, por su parte, el correspondiente recurso de reposición o bien, directamente, recurso contencioso-administrativo.

### 2. PROPUESTAS

Como complemento de las Recomendaciones, Sugerencias y Recordatorios de deberes legales anteriormente expuestos, existe en el quehacer de esta Institución determinadas actuaciones que, si bien no revisten las características formales de las anteriores resoluciones, guardan una relación directa con la función legalmente encomendada al Defensor del Menor de orientar la acción tanto de las Administraciones Públicas como de aquellas entidades que prestan servicios a la infancia.

En este sentido, y en virtud de lo previsto por el artículo 3.1.a). de la Ley del Defensor del Menor, estas orientaciones de la acción de la Administración y de las entidades que prestan servicios a la infancia deben ponerse en conocimiento de la Asamblea de Madrid; de esta forma, mediante el presente apartado del Informe Anual, se pretende dar cuenta de todas ellas.

Esta actividad orientadora guarda también conexión con otro cometido legal encomendado al Defensor del Menor, cual es el de propiciar el conocimiento y la divulgación y ejercicio de los derechos de la infancia y la adolescencia y de desarrollar acciones que permitan conocer las condiciones en que los menores de edad ejercen sus derechos, los adultos los respetan y la comunidad los conoce.

### 2.1. Propuestas y orientaciones formuladas a Administraciones y entidades públicas

2.1.1. Propuestas de trabajo para hacer frente a los grupos violentos que fueron incluidas en el informe realizado con las aportaciones de todas las instituciones participantes en el Consejo Regional de Seguridad de la Comunidad de Madrid reunido para abordar la problemática de los grupos violentos en nuestra Comunidad

En primer lugar debe explicarse que la Institución del Defensor del Menor es un órgano de control, comisionado por la Asamblea de Madrid para salvaguardar y promover los derechos de las personas menores de edad, sin carácter ejecutivo como el resto de integrantes del citado Consejo Regional de Seguridad de la Comunidad de Madrid. Entre las funciones atribuidas a esta Institu-

ción por su ley reguladora, ocupa un lugar esencial la tramitación de quejas de los ciudadanos sobre situaciones de amenaza y vulneración de los derechos de los menores de edad, porque en ejercicio de esta competencia, esta Institución se constituye como un lugar especializado de reflexión y análisis de la realidad, a la vez que punto de encuentro de distintas Instituciones y entidades, que se quiere poner al servicio de la prevención y erradicación de la violencia de estas bandas juveniles, llevando al Consejo cuanta información pueda recabar por esta vía.

Por otra parte, también la ley le encarga propiciar el conocimiento y la divulgación de los derechos de la infancia y la adolescencia. En cumplimiento de este mandato, esta Institución ha editado numerosos materiales didácticos sobre educación en valores y prevención de la violencia en la resolución de conflictos, muy demandados por centros escolares y organizaciones que trabajan con la infancia y que, del mismo modo, pone a disposición de todos los implicados en la lucha contra los grupos violentos.

Tras asistir a las reuniones del Consejo Regional de Seguridad y analizado el diagnóstico elaborado por el grupo experto, esta Institución quiso contribuir desde su ámbito de competencia, planteando una serie de propuestas de trabajo de diferente carácter –policial, judicial, social y educativo–, fijando primero las premisas fundamentales que a nuestro juicio han de orientar el trabajo de todas las Administraciones implicadas. Es claro que ninguna medida aisladamente puede solucionar todos los problemas, sino que es necesario un verdadero «pacto por el menor», que sólo podrá afrontarse eficazmente desde la corresponsabilidad de todas las Administraciones.

Lo cierto es que no podemos quedarnos anclados en tratar con medios ordinarios situaciones nuevas que son extraordinarias y que por tanto requieren métodos excepcionales y nuevos recursos.

En primer lugar, para abordar con la mayor eficacia este fenómeno, el primer paso debe ser, sin duda, hacer un buen diagnóstico y actualización permanente de las causas por las que se está produciendo. Se debería realizar un análisis de la situación, elaborando un Mapa de Riesgo Social para la Infancia y la Adolescencia que fundamente planes de actuación concretos y específicos para cada una de las administraciones implicadas, y concretando Zonas de Urgente Resocialización donde establecer solidariamente todos y cada uno de los recursos que cada administración y organización de iniciativa social pueda aportar.

En cada uno de los Distritos y Municipios de la Comunidad de Madrid donde se identifique una mayor incidencia del fenómeno, como los que ya se señalan en el documento del grupo experto, debe constituirse una Mesa de Trabajo con participación de Policía, Servicios Sociales, Educación, Sanidad, Asociaciones de Vecinos, APAS, Asociaciones de Inmigrantes y entidades que trabajen con la infancia, que de forma eficaz y continuada, hagan un análisis y un seguimiento continuo de la situación, conforme a un calendario y plan de trabajo, cuyos resultados se pondrían en común periódicamente en el Consejo Regional de Seguridad, al objeto de analizar la evolución del fenómeno y la eficacia de las medidas adoptadas.

A estos efectos, sería adecuado constituir en el seno del Consejo Regional, un Grupo de Trabajo integrado por técnicos especialistas designados por los titulares del Consejo. Este grupo de técnicos debería trabajar por áreas –educativa, social, policial y judicial– elaborando propuestas, a la vista del análisis periódico que faciliten las Mesas de cada distrito o municipio, y trasladándolas a su vez al Consejo para su aprobación.

Esta Institución podría aportar su experiencia en este Grupo a través de sus técnicos de educación o servicios sociales, profundizando en propuestas como las que se dejan apuntadas en el presente documento.

Es imprescindible una adecuada y eficaz coordinación entre las Administraciones implicadas, a través de protocolos, en favor de ese objetivo común de prevenir la violencia protagonizada por estas bandas, cuidando además que las actuaciones que se aborden tengan un efecto tranquilizador para los ciudadanos y disuasorio para las bandas.

Es el momento también de abordar la visión integral del delito del menor, partiendo de la verdad evidente de que el mejor camino es evitar que se cometa. Para ello será necesario el diseño de programas de prevención, en los que tendrá un papel prioritario el Sistema Público de Servicios Sociales, principalmente a través del trabajo de educadores de calle y educadores de familia que localicen y se desplacen al lugar donde se está produciendo el riesgo.

Partiendo de estas premisas y como complemento de las propuestas mencionadas, a continuación se relacionan otras medidas concretas que, a juicio de esta Institución, podrían contribuir a prevenir la formación de estas bandas y erradicar las existentes.

# Medidas policiales

- Incrementar la presencia policial para, además de atajar el problema, disuadir a los responsables de las bandas.
- Potenciar la labor de los Agentes Tutores, especialmente impulsando su presencia a las entradas y salidas de los centros escolares.
- Desarrollar campañas contra la tenencia de armas. A este respecto, esta Institución está estudiando la viabilidad de modificar la Ley de Seguridad Ciudadana, en relación con la ley de Procedimiento Administrativo, para hacer responsables a los padres de las sanciones impuestas a los hijos menores por tenencia de armas.
- Impulsar la labor de identificación y seguimiento de los líderes adultos de estas bandas violentas y aplicarles de forma contundente las medidas legalmente previstas (plan tolerancia cero con los componentes adultos).
- Prestar el apoyo y la protección necesaria a los menores que abandonen las bandas, en coordinación con los Servicios Sociales Municipales. Esta Institución ya ha tenido conocimiento de algún menor que se encontraba en esta situación y demandaba ayuda.

### Medidas judiciales

- Aplicar de manera efectiva el artículo 515 del Código Penal, considerando estos grupos violentos como asociación ilícita, instruyendo de manera exhaustiva los atestados policiales bajo la dirección y supervisión de la Fiscalía.
- Impulsar la aprobación de la modificación de la Ley de Responsabilidad Penal del Menor, en lo que se refiere a la respuesta que el anteproyecto otorga a los menores integrados en

- bandas, como la posibilidad de imponerles internamiento cerrado cuando cometan delitos como miembros de estas bandas.
- Favorecer la especialización en materia de bandas juveniles de educadores, equipos técnicos y demás implicados en la aplicación de la Ley de Responsabilidad Penal, en la línea de lo que está haciendo ya la Policía, la Guardia Civil y la Fiscalía de Madrid.

#### Medidas sociales

- Desarrollar recursos de ámbito comunitario para la integración de menores en riesgo de desadaptación social, potenciando actividades deportivas, de ocio y de participación social, especialmente los fines de semana y al finalizar la jornada escolar.
- Facilitar la participación de los menores de origen extranjero en las competiciones deportivas de las distintas federaciones, eliminando cualquier traba administrativa que aún hoy pueda existir.
- Ampliar la dotación de recursos de apoyo a familias (Centros de Apoyo Familiar) e implantar en estos Centros programas específicos para el tratamiento de los conflictos de integración familiar que presentan los menores extranjeros.
- Impulsar los protocolos para la detección del riesgo social en la infancia y adolescencia y los procedimientos de coordinación inter-institucional, de manera que se dote de más eficacia y agilidad a las actuaciones.
- Favorecer la incorporación de mediadores sociales latinos en el trabajo educativo de calle y en los programas sociales que atienden a este sector de la población.
- Impulsar el trabajo de calle y la participación social a través de Asociaciones de Vecinos, APAS, Asociaciones de Inmigrantes, etc.

### Medidas educativas

- Apoyar aquellas iniciativas que, promovidas por los centros escolares (profesorado y/o AMPA) estén dirigidas a sensibilizar a los padres sobre el problema de las bandas juveniles, especialmente a las familias inmigrantes y a las residentes en zonas de especial riesgo, en horarios compatibles con la vida laboral de las familias, utilizando fines de semana y los tiempos fuera del horario lectivo.
- Impulsar encuentros con las familias inmigrantes, con iniciativas atrayentes, de carácter lúdico, en horarios compatibles con su jornada laboral, contando las AMPAs con la colaboración de los Centros de Apoyo al Profesorado y las Autoridades Locales.
- Orientar las políticas de escolarización hacia la consolidación de centros más pequeños (aproximadamente alrededor de 700 alumnos), facilitando el desarrollo de Áreas y Materias curriculares más amplias y evitando, lo más posible, el cambio continuo de profesores dentro de los mismos grupos de alumnos.

- Desarrollar planes de integración del alumnado inmigrante mediante *Programas de Acogida* diseñados y elaborados *por todos los centros escolares*.
- Promover el desarrollo de Planes de Convivencia en los Centros Escolares.
- Extender los comedores escolares, así como la atención educativa en los momentos previos y posteriores a esta actividad, en aquellas zonas de especial riesgo y precariedad social.
- Que los centros escolares ajusten a las características de su población escolar, los contenidos de enseñanza, la organización del profesorado y la presencia de sus profesionales en programas e iniciativas de barrio. Aunque esto suponga flexibilizar los horarios del profesorado e incorporar otros profesionales en el desarrollo de actividades de ocio, deportivas y de tiempo libre utilizando entre otras instalaciones, las propias de las instituciones escolares.
- Potenciar los actuales *Proyectos Educativos* que promueven *Deportes Escolares fuera del horario lectivo*. Así como, los *Planes de Extensión y Mejora de los Servicios Educativos* (actividades extraescolares, de ocio...) en centros docentes, *fuera del horario lectivo*, en vacaciones y fines de semana.
- Evaluaciones formativas del trabajo de los centros (resultados escolares, implicación del alumnado, participación de las familias...) generando, a partir de ellas, *Planes de Mejora* por sectores o distritos educativos *prioritarios* comprometiendo a las administraciones y a los profesionales de los centros.
- Potenciar las actividades culturales en los barrios a través de bibliotecas, centros cívicos, casas de cultura, etc.
- 2.1.2. Propuesta dirigida a la Asesora Parlamentaria del Ministro de Justicia, en relación con el anteproyecto de modificación de la Ley Orgánica 5/2000, reguladora de la responsabilidad penal de los menores

En junio del presente ejercicio anual, el Defensor del Menor tuvo la oportunidad de mantener una interesantísima reunión con el Ministro de Justicia, en la que se abordaron varios asuntos relativos a la regulación de la Responsabilidad Penal del Menor. Tras esta reunión, esta Institución no quiso perder la oportunidad de transmitirle por escrito algunos aspectos de la Ley Orgánica 5/2000 que a nuestro juicio, debían ser objeto de un detenido análisis.

Entre otros muchos, uno de ellos se refería al artículo 7.1 d) de la Ley Orgánica y a la necesidad de analizar si, en los casos de tratamiento de deshabituación, es beneficioso para el menor dejar a su libre albedrío el cumplimiento de la medida de internamiento, o por el contrario, entender que el consumo de drogas pone al menor en *riesgo inmediato y grave* para su integridad psíquica o física, y por tanto, sería posible imponerle un internamiento cerrado, para salvaguardar su salud, aún sin contar con su consentimiento.

Con motivo de la elaboración y debate del anteproyecto de modificación de la Ley de Responsabilidad Penal, pareció interesante remitir a la citada Asesora Parlamentaria del Ministro de Justicia un informe encargado por esta Institución sobre el asunto mencionado, publicado en el volumen de Estudios e Investigaciones 2004, por si fuera de interés tenerlo en consideración.

2.1.3. Propuesta dirigida al Instituto Madrileño del Menor y la Familia en relación con la solicitud de nacionalidad española de los menores de origen extranjero tutelados

Esta Institución tuvo conocimiento de la práctica de la entidad pública según la cual, si bien se insta la regularización de los menores de origen extranjero tutelados, no ocurre lo mismo con respecto a la solicitud de nacionalidad española de aquéllos.

Esta materia se regula sustancialmente en los artículos 11.1º.2º.3º de la Constitución Española; 17 a 28 del Código Civil; 1, 2, 15, 16, 18, 63 y 67 de la Ley del Registro Civil de 8 de junio de 1957 y Decreto de 14 de noviembre de 1958, por el que se aprueba el Reglamento del Registro Civil, artículos 220 a 337.

Particularmente, en lo que se refiere a los menores tutelados, el artículo 22.2 c) del Código Civil, en la redacción aprobada por Ley 36/2002, de 8 de octubre de modificación del Código Civil en materia de nacionalidad, establece que bastará la residencia de un año para obtener la nacionalidad española por residencia, para el que haya estado sujeto legalmente a la tutela, guarda o acogimiento de un ciudadano o institución españoles durante dos años consecutivos, incluso si continuare en esta situación en el momento de la solicitud. Además añade que la residencia habrá de ser legal, continuada e inmediatamente anterior a la petición.

Siendo la regulación tan tajante, del mismo modo que la entidad pública asume la tramitación de las autorizaciones de residencia de los menores tutelados en su papel de representante legal de aquéllos, parece indudable que la Entidad Pública debería adoptar la misma postura en relación con la solicitud de nacionalidad de los menores de origen extranjero que cumplan los requisitos mencionados; del mismo modo que desde el Instituto Madrileño del Menor y la Familia debería prestarse a todos los menores de origen extranjero tutelados el asesoramiento adecuado que les permita ejercer sus derechos en este sentido.

Así, se estimó oportuno dirigir un escrito al citado Instituto Madrileño del Menor y la Familia dando cuenta de las anteriores reflexiones.

Como contestación, se recibió un escrito de la Comisión de Tutela del Menor en el que se expresaba que, a pesar de que la regulación establecida sea tan tajante, no debe promoverse con carácter general la nacionalidad española de los menores extranjeros que estén tutelados y cumplan con los citados requisitos objetivos, a diferencia de lo que se hace con las autorizaciones de residencia.

Debe de ser así, –recalcaba la Entidad Pública de protección de menores– independientemente de otras consideraciones, como el «supuesto bien e interés de los menores solicitantes», por los siguientes motivos:

La adquisición derivativa de la nacionalidad española, a diferencia de la originaria, es un «derecho personalísimo» del interesado, debiendo ser la propia persona quien decida sobre su solicitud o no. Por ello, es importante que conozca los efectos que se derivan.

El ejercicio del citado derecho lo es en cuanto que la nacionalidad es un estado civil fundamental de la persona, una cualidad personal, que influye en su capacidad de obrar.

Dicho derecho puede ser ejercitado por el propio interesado, si es mayor de 14 años, asistido de su representante legal (la Entidad Pública), si está emancipado o si es mayor de 18 años. También

puede ejercitarlo su representante legal, previa autorización del Registro Civil (para el menor de 14 años y el incapacitado, en este último caso si así se establece en la sentencia de incapacitación).

Como principio general, la adquisición derivativa de la nacionalidad española conlleva la pérdida de la nacionalidad de origen de la persona, salvo que se hayan suscrito Normas Convencionales por los Estados donde se reconozcan la posibilidad de ostentar ambas. Así, la legislación española establece como obligación, para su adquisición, la de renunciar a su anterior nacionalidad, salvo para los nacionales iberoamericanos, andorranos, filipinos, ecuatoguineanos y portugueses.

Para el caso más habitual que se planteaba por parte del Defensor del Menor, es decir, los supuestos de la adquisición de la nacionalidad por residencia de las personas menores de edad tuteladas por la Comisión de Tutela del Menor como «menores de edad no acompañados», mayoritariamente marroquíes o subsaharianos, se indicaba que España no tiene concertados Tratados de doble nacionalidad. Por tanto, perderían su nacionalidad de origen, cuando toda su familia normalmente reside allí.

Sin embargo, sí existen Convenios de doble nacionalidad con países iberoamericanos, donde los menores originarios de estos Estados suelen estar tutelados por otros motivos y no por «menores no acompañados».

A mayor abundamiento, la Convención de Naciones Unidas, de 20 de noviembre de 1989, sobre los Derechos del Niño y la Niña, establece el compromiso por los Estados Partes del respeto a preservar la nacionalidad de los menores, como derecho del niño a tener una identidad.

La normativa establece en estos supuestos, para la adquisición de la nacionalidad española por residencia, la exigencia de un año de residencia y haber estado tutelado dos años consecutivos por la Entidad Pública. Asimismo, el tiempo de residencia en territorio español, en todo caso, debe ser legal (tener concedido el oportuno permiso de residencia), continuada e inmediatamente anterior a la petición.

La concesión de la nacionalidad española por residencia no se produce de forma automática por cumplir únicamente con los requisitos (objetivos) del tiempo de tutela y residencia, sino que además se exigen otros (subjetivos).

Esos otros requisitos, son los de acreditar buena conducta cívica y suficiente grado de integración en la sociedad española (entre ellos, el conocimiento del idioma), requisitos que deben probarse en el expediente que se tramite por el Registro Civil competente y que desgraciadamente no siempre los cumplen los solicitantes.

Asimismo, la concesión la otorga el Ministro de Justicia, pudiéndola denegar por motivos razonados de orden público o interés nacional.

Además de lo anterior, se puso en conocimiento del Defensor del Menor que, de forma general, se informa a los menores tutelados sobre la posibilidad de solicitar la adquisición de la nacionalidad española, así como de los requisitos necesarios para su concesión. Esta información se proporciona por los Técnicos de la Entidad Pública de protección de menores y por los responsables de los diversos centros residenciales donde se desarrolla el proyecto educativo de los menores, que ejercen la guarda en acogimiento residencial, o, en su caso, por las personas que ejercen esta medida de protección en acogimiento familiar.

Igualmente, se les dispensa el asesoramiento adecuado y en su caso se les formaliza dicha petición, cuando cualquier menor desea solicitar la nacionalidad española o cumple con todos los requisitos (objetivos y subjetivos) previstos en la legislación vigente para su adquisición. Todo ello siempre en su beneficio e interés.

2.1.4. Orientación dirigida al Juez Decano de los Juzgados de Madrid en relación con determinadas cautelas en la práctica de las notificaciones judiciales referentes a personas menores de edad

El ejercicio de las competencias propias de este Comisionado –recibiendo y tramitando quejas– ha permitido que se detecten casos en los que presuntamente se vulnera la intimidad de los ciudadanos con ocasión de la práctica de los distintos actos de comunicación entre los Juzgados y Tribunales y los particulares.

En algunas ocasiones, cuando el destinatario se encuentra ausente, la citación o notificación se entrega —en sobre sin cerrar, ni precintar— al conserje de la finca, a un vecino, familiar o allegado, o incluso a un compañero de trabajo, con lo cual queda abierta la posibilidad por parte de éstos de leer y conocer un contenido que sólo compete y atañe al interesado.

El caso se torna de mayor gravedad cuando se trata de asuntos de familia pues entonces aquellos documentos suelen incorporar hechos, datos, comentarios y/o valoraciones que pertenecen a la esfera más íntima del individuo. Lo mismo ocurre cuando las citaciones o notificaciones se refieren a menores de edad, pudiendo cercenarse en dichos supuestos la debida reserva respecto de las actuaciones relacionadas con ellos, máxime cuando en atención a su especial vulnerabilidad aquéllos precisan de un plus de protección.

La constatación de tales hechos requiere la adopción de medidas tendentes a subsanar las deficiencias expuestas, procurando que los actos de comunicación se lleven a efecto de manera que no se impida el derecho que tiene todo ciudadano a recibir por parte de la Administración de Justicia una atención respetuosa, tal y como se consagra en la Carta de los Derechos de los Ciudadanos ante la Justicia.

En tal sentido, los menores gozan de una serie de garantías entre las cuales se encuentra el derecho que les asiste para que las autoridades y funcionarios de la Administración de Justicia guarden la debida reserva respecto de las actuaciones que les afectan, motivo por el cual éstas deben practicarse de modo que se preserve su intimidad y el derecho a su propia imagen.

Por todo ello, se sugirió al Juez Decano de los Juzgados de Madrid que, en el ámbito de sus competencias, se adoptaran las medidas oportunas para preservar la intimidad de los menores, impidiéndose de esta forma que vuelvan a ocurrir incidentes como los que habían sido puestos en conocimiento de del Defensor del Menor.

2.1.5. Orientación dirigida al Colegio Oficial de Psicólogos en relación con la prueba pericial que se practica por parte de los Equipos Técnicos adscritos a los Juzgados en los procedimientos contenciosos de familia

El ejercicio de las competencias propias de esta Institución ha permitido detectar la preocupante insatisfacción que genera, en algunos casos, en los progenitores litigantes, la prueba pericial que se practica por parte de los Equipos Técnicos adscritos a los Juzgados, en los procedimientos contenciosos de familia.

En ocasiones, es la tardanza en la emisión de dichos informes la causa de tal malestar. En otras, se cuestiona el trato que los ciudadanos reciben por parte de los integrantes de estos órganos. Este Comisionado es consciente de la excesiva carga de trabajo de estos Equipos y de sus dificultades para emitir sus dictámenes en plazo. También sabe que el frágil equilibrio emocional de aquéllos que se encuentran inmersos en un grave conflicto familiar les hace extremadamente sensibles ante comentarios, opiniones u otras circunstancias que en otro contexto carecerían de una valoración negativa.

Con todo ello, lo cierto es que un Servicio Público eficaz, ágil y respetuoso con el ciudadano exige una mejora en la prestación del mismo, máxime cuando están en juego y se están cuestionando derechos que afectan a los menores de edad.

La constatación de estas deficiencias y las importantes consecuencias que para los menores reportan, han movido a este Comisionado a buscar soluciones, a efectuar algunas recomendaciones y a auspiciar diversas medidas entre las cuales destaca la necesaria especialización de los profesionales implicados.

También se considera urgente la puesta en común de estas inquietudes con otras Entidades, Organismos o Administraciones pues sólo con la colaboración de todos podrá valorarse la oportunidad de introducir mecanismos que garanticen la objetividad y el respecto de los derechos procesales de las parte. En tal sentido, cabría reflexionar sobre la conveniencia de protocolizar las intervenciones de los Equipos Técnicos, lo cual requiere el consenso de cuantos tienen responsabilidad sobre este tema.

Por este motivo, en el marco de las respectivas competencias y con el ánimo de colaborar en cuanto pueda redundar en beneficio del interés superior de los menores de edad, se transmitió al Colegio Oficial de Psicólogos de Madrid la disposición de esta Institución para impulsar un debate en profundidad sobre este trascendente medio de prueba y sobre el modo en que mejor se garantice con su práctica los derechos de todos los niños y niñas, que se ven afectados por las separaciones o divorcios traumáticos de sus progenitores o por la ruptura convivencial de aquéllos no unidos en matrimonio.

2.1.6. Orientaciones dirigidas al IES Lope de Vega de Madrid atendiendo a la petición formulada al Defensor del Menor en el que solicitaba algún modelo de autorización para pedir permiso a los padres al objeto de poder divulgar las imágenes de los alumnos del citado centro educativo a través de videos y fotografías

Ante la solicitud de información realizada por el IES Lope de Vega de Madrid, referente a la forma de obtención de las autorizaciones para divulgar la imágenes de alumnos menores de edad, se remitió un escrito con las consideraciones que a continuación se recogen.

Se habla de vulneración del derecho a la intimidad del menor de edad cuando se produce una intromisión ilegítima, lo cual ocurre, según la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, cuando se difunde información o se utiliza la imagen o el nombre del menor en los medios de comunicación y cuando esta difusión implica menoscabo en su honra o reputación o es contraria a sus intereses, cuestión que habrá que estudiar en cada caso concreto.

Pero además, la Ley Orgánica 1/1982, de 5 de mayo, de Protección Civil del Derecho al Honor, a la Intimidad Personal y Familiar y a la Propia Imagen, detalla algunos supuestos de intromisión ilegítima como la captación, reproducción o publicación por fotografía, filme o cualquier otro procedimiento, de la imagen de una persona en lugares o momentos de su vida privada, o fuera de ellos, salvo algunas circunstancias, una de las cuales es que el titular del derecho otorgue su consentimiento expreso.

Por ello, no se considerará ilegítima y por tanto estará justificada la intromisión en la intimidad de un menor cuando lo consiente, bien él mismo, si tiene madurez suficiente o, en caso contrario, sus representantes legales.

La Ley no dice cómo debe prestar el consentimiento el representante legal del menor, únicamente exige que el mismo sea escrito, y que lo ponga en conocimiento previo del Ministerio Fiscal. A este respecto y tras las orientaciones anteriores, se remitió al citado centro escolar un modelo orientativo de puesta en conocimiento al Ministerio Público.

2.1.7. Propuesta dirigida al Ente Público Radio Televisión Madrid en relación con el derecho al honor, intimidad y propia imagen de los menores de edad

A esta Institución se dirigió M.M.S., mediante escrito que dio lugar a la incoación de un expediente de queja. El interesado, padre de una menor de edad, manifestaba que su hija había sufrido un acoso innecesario por algunos periodistas de TeleMadrid, que, a raíz del asesinato de una vecina de su municipio, se personaron en su domicilio e interrogaron a la menor sin el consentimiento de sus padres.

Señalaba, asimismo, que en dicha cadena televisiva se había emitido un reportaje, con la voz distorsionada de su hija y con imágenes de él mismo, igualmente sin su autorización. Según refería el promovente, remitió escrito a TeleMadrid, exigiendo una rectificación pública. Sin embargo nunca obtuvo respuesta.

Ante estos hechos, se significó a dicho Ente Público que, sin perjuicio del necesario respeto a la libertad de información y de expresión reconocido en el artículo 20.4 de nuestra norma fundamental, la necesidad de mantener apartados a los menores de acontecimientos e informaciones que puedan suponerles un perjuicio, o poner en riesgo su derecho a la intimidad, o a la propia imagen.

En nuestro Derecho interno la Ley Orgánica 1/1982 sobre Protección Civil de los Derechos al Honor, a la Intimidad Personal y Familiar y a la Propia Imagen configura el derecho a la intimidad como un límite del derecho a la información y a la libertad de expresión y la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor define la intromisión ilegítima en el derecho al honor, la intimidad y la propia imagen del menor como cualquier utilización de su imagen o su nombre en los medios de comunicación que pueda implicar menoscabo de su honra o reputación o que sea contraria a sus intereses, incluso si consta el consentimiento del menor o de sus representantes legales.

Tal como se relataban los hechos por el interesado, en el caso planteado no aparecía la imagen de la menor en el mencionado reportaje y se había distorsionado su voz al objeto de preservar su identidad, de manera que, a priori, no cabría apreciar la existencia de intromisión ilegítima en su

intimidad y propia imagen (otra cosa distinta sería el caso de su padre, que esta Institución no entrará a valorar). Sin embargo, es necesario apelar a la sensibilidad de los profesionales de manera que, en el tratamiento informativo de sucesos tan graves y traumáticos como el ocurrido, sin impedir que los ciudadanos puedan estar informados de los hechos, procure dejarse al margen a los menores de edad, evitando que al impacto psicológico del suceso, se una la vinculación del menor a la noticia, aun cuando sólo sea como testigo de los hechos.

En su virtud, se trasladaron a TeleMadrid las anteriores consideraciones en el ejercicio de las facultades atribuidas por el artículo 3.1, apartado d) de la Ley del Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid, referidas a la divulgación de los derechos de la infancia y la adolescencia, rogando que se tuvieran en cuenta en el futuro adoptando para ello las medidas que sean necesarias para salvaguardar el bienestar de los menores de edad y confiando en la sensibilidad de los profesionales para que, en el futuro, no se hiciera uso de la entrevista referida sin contar previamente con el consentimiento de sus titulares, equilibrando con ello la controversia entre el derecho fundamental a la intimidad de los menores de edad y la libertad de difundir información veraz y relevante.

2.1.8. Orientación dirigida a la Dirección General de Movilidad, Area de Gobierno de Seguridad y Servicios a la Comunidad, Ayuntamiento de Madrid en relación con un expediente sancionador incoado por el Ayuntamiento de Madrid en el que el presunto infractor era un menor de edad

La Dirección General de Movilidad remitió un escrito en el que planteaba la situación de un expediente sancionador incoado por el Ayuntamiento de Madrid por infracción de tráfico, en el que se daba la circunstancia de que el presunto infractor era un menor de siete años de edad, pues el vehículo con el cual se cometió la infracción estaba registrado a su nombre.

La citada Dirección General mantenía que el hecho de que que el sujeto de un expediente sancionador por infracción de tráfico fuera un menor de tan corta edad era ajena al Ayuntamiento y, por el contrario, directamente imputable a sus padres o tutores. A su entender, «al ser el titular administrativo del vehículo el autor de la infracción por no haberse podido identificar al conductor, y ser éste menor de edad, nada tiene que ver ni con los hechos de la denuncia ni con la negativa a identificar al responsable de la infracción. Por tanto, es completamente inimputable, carece totalmente de responsabilidad en los hechos y esa circunstancia estaba siendo utilizada de forma dolosa y abusiva por la persona de quien depende, que pretendería quedar impune de cuantas infracciones cometiera con el vehículo registrado a nombre del menor».

El titular de la Dirección General de Movilidad solicitaba que por parte de la Institución del Defensor del Menor se tomaran en consideración los hechos relatados. A estos efectos, se dirigió escrito a la Administración municipal orientando la cuestión planteada de la siguiente forma:

El Real Decreto 2822/1998, de 23 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Vehículos permite la matriculación de un vehículo a nombre de un menor de edad, si bien con el concurso de un adulto, es decir, con la obligación de que el menor presente, junto con la solicitud en impreso oficial y su documento identificativo, la firma e identificación de su representante legal –padre, madre o tutor– y el concepto en el que ostentan dicha representación.

Esta previsión es lógica si se tiene en cuenta que la legislación civil establece una serie de limitaciones a la capacidad de obrar de los menores, en función de su grado de madurez, estableciendo umbrales de edad por debajo de los cuales los menores no pueden realizar determinados actos sin la autorización de un representante adulto.

En este sentido, como regla general, los artículos 162 y 164 del Código Civil atribuyen a los padres la representación legal de los hijos, así como la administración de sus bienes. Por su parte, el artículo 1903 impone a los padres la obligación de responder de los daños causados por los hijos que están bajo su guarda.

En concordancia con estas previsiones, la propia Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, establece que cuando se declare la responsabilidad de un menor de 18 años, responderán solidariamente con él sus padres, tutores, acogedores y guardadores legales o de hecho, por este orden, en razón al incumplimiento de la obligación impuesta a los mismos que conlleva un deber de prevenir la infracción administrativa que se impute a los menores.

El menor en cuestión, por tanto, asumió la titularidad del vehículo con el concurso de su representante legal, que completó la capacidad de aquél. Del mismo modo, también a través de su representante legal, asumió todas las consecuencias jurídicas que se derivan de tal titularidad, desde las relativas al estado de conservación del vehículo, a sus condiciones de seguridad y reconocimientos periódicos; hasta las que se refieren a las posibles infracciones cometidas por el mismo.

Por otra parte, como decimos, la administración de ese vehículo, salvo que se tratara de una de las excepciones recogidas en los apartados 1º ó 2º del segundo párrafo del artículo 164 del Código Civil, corresponde a los padres y sin duda forma parte de la administración ordinaria del vehículo el hecho de autorizar su uso al tercero que cometió luego la infracción, más tratándose de un menor de siete años sin capacidad plena para otorgar dicha autorización.

Por tanto, en esta línea, son los representantes legales del menor y administradores de sus bienes quienes deben suplir la capacidad de aquél para cumplir con la obligación impuesta por la Ley de Tráfico, de identificar al conductor de su vehículo y si no lo hacen, deberán responder solidariamente de la sanción pecuniaria que se imponga.

De esta forma, el Ayuntamiento podrá dirigirse indistintamente contra los bienes del menor -quien, al menos, es titular del vehículo- o contra los de sus padres, tutores, acogedores y guardadores legales o de hecho, por el orden mencionado, para hacer efectiva la sanción impuesta.

Sin perjuicio de lo anterior, no deben perderse de vista las posibles responsabilidades que después pudieran derivarse para los padres o representantes legales del menor, por poner en peligro el patrimonio del hijo en la administración de sus bienes, de conformidad con lo establecido en el artículo 167 del Código Civil.

Esta Institución de defensa de los derechos de la infancia –se participaba al Ayuntamiento de Madrid– no puede sino lamentar la supuesta utilización de un menor con fines abusivos o fraudulentos, aún más grave si presumiblemente se ocasiona por sus padres o por quienes tienen alguna responsabilidad sobre él, teniendo en cuenta que es precisamente de éstos, de quienes el menor debe recibir su educación y, en general, los mensajes que conformarán su persona y determinarán su comportamiento futuro. En este sentido, este Comisionado mostró no tener inconveniente en que se hicieran llegar estas reflexiones al adulto que, supuestamente, incluso había redactado ale-

gaciones en el expediente, al objeto de que se pudiera plantear qué tipo de actitudes se están transmitiendo a un niño de siete años, a quien, según parece, se está instruyendo sobre lo fácil y rentable que es burlar la ley y no asumir responsabilidades por los propios actos.

Posteriormente se recibió un escrito de la Dirección General de Movilidad en la que su titular mostraba su agradecimiento por la respuesta a la petición de información formulada. Asimismo, se significaba que se había dado traslado de las consideraciones anteriores a los Servicios Jurídicos de la Dirección General para actuar de acuerdo con las mismas.

2.1.9. Recomendación formulada a la Dirección de Área Territorial de Madrid-Norte de la Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid en relación con determinados aspectos de los procesos anuales de admisión de alumnos

Ante esta Institución se presentó un escrito de queja en el que la progenitora de un menor planteaba que el Consejo Escolar de un CEIP no había considerado el certificado de empadronamiento presentado como documento suficiente para computar los puntos correspondientes al criterio de proximidad del domicilio, motivo por el que finalmente, el menor no había obtenido plaza en el centro de elección.

Solicitado informe de la Dirección de Área Territorial de Madrid-Norte, a la que correspondía el CEIP en cuestión, sobre la cuestión planteada, se formulaban diversas consideraciones que, en su momento, fundamentaron la resolución del Consejo Escolar del CEIP y de la referida Dirección de Área, para desestimar el certificado de empadronamiento presentado por la promovente.

Esta Institución es conocedora, a través de las quejas que se le plantean, de la existencia de posibles prácticas fraudulentas relacionadas con la veracidad de la documentación acreditativa de las diversas circunstancias familiares que son tenidas en cuenta en la baremación de las solicitudes de admisión en centros sostenidos con fondos públicos. Alguna de estas situaciones ha sido de conocimiento público a través de los medios de comunicación, lo que ha despertado inquietud en el conjunto de la sociedad, restando credibilidad al procedimiento establecido. Con el fin de superar estas situaciones, se han venido mejorando algunos de los elementos más vulnerables del citado procedimiento, tal como ha ocurrido con la información sobre la renta familiar, que ahora se facilita directamente por la Administración tributaria.

Sin embargo, las medidas adoptadas, constituyendo un avance importante, resultan insuficientes en tanto se sigan considerando socialmente aceptables otras prácticas fradulentas que merecen el más firme reproche de las instituciones y de los ciudadanos, por lo que suponen de insolidarias e incívicas. Una de estas prácticas, cuya magnitud resulta difícil de conocer, es la consistente en el empadronamiento en un domicilio distinto del habitual con la finalidad de obtener los puntos de baremo correspondientes a la proximidad del centro educativo, lo que en muchos casos supone que un menor obtenga plaza escolar en el centro deseado, causando un perjuicio a terceros que podrían haber obtenido la plaza solicitada de no haberse cometido ese fraude.

Por todo ello, dada la trascendencia que supone para la vida de las familias y de los menores, todas aquellas iniciativas adoptadas por los diferentes órganos administrativos tendentes a garantizar el estricto cumplimiento de la legalidad en los procesos de admisión de alumnos, son merecedoras de su justo reconocimiento. No obstante, el celo profesional de aquellos que deben resolver dichos

procesos de admisión de alumnos, ha de mantenerse en los límites que establecen las diferentes normas que resultan de aplicación y satisfacer cuantos requisitos formales estén previstos en las mismas.

Con relación a la cuestión concreta planteada en la queja del expediente de referencia, resulta innegable que los miembros del Consejo Escolar del CEIP disponían de los elementos de juicio suficientes como para suponer que el domicilio que de la promovente que figuraba en el certificado de empadronamiento, no se correspondía con la realidad. Por este motivo, se realizaron por el Consejo Escolar diversas comprobaciones que fundamentaron finalmente la decisión de no otorgarle a la solicitud de la promovente los puntos correspondientes por proximidad del domicilio.

Las comprobaciones señaladas se realizaron al amparo de lo que el Consejo Escolar consideró que preveía el artículo 11.2 del RD 366/1997, de 14 de marzo, por el que se regula el régimen de elección de centro educativo, cuyo tenor literal otorga capacidad a los Consejos Escolares para «...recabar de los solicitantes la documentación adicional que precise para la justificación de las situaciones y circunstancias alegadas». En este supuesto, como ya se ha señalado, la circunstancia alegada consistía en la proximidad del domicilio al centro educativo.

No obstante, el artículo 22.2.a) de la Orden 1848/2005, de 4 de abril, de la Consejería de Educación, por la que se regula el procedimiento para la admisión de alumnos en centros docentes sostenidos con fondos públicos, establece que cuando se trate de determinar la puntuación por proximidad del domicilio, se tendrá en cuenta la copia del certificado o volante de empadronamiento de la unidad familiar.

En la información obrante en el expediente de queja, constaba que la promovente presentó el correspondiente certificado de empadronamiento de la unidad familiar que, de haber sido tomado en consideración, le hubiera permitido obtener los puntos correspondientes al criterio de proximidad. A este respecto, es preciso señalar que el artículo 16.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de bases de régimen local, establece que los datos contenidos en el padrón municipal «... constituyen prueba de la residencia en el municipio y del domicilio habitual en el mismo. Las certificaciones que de dichos datos se expidan tendrán carácter de documento público y fehaciente para todos los efectos administrativos».

Así pues, en la medida que el certificado o volante de empadronamiento constituye en sí mismo documento suficiente para acreditar la residencia de la unidad familiar, no parece que resultara de aplicación, en este supuesto, lo previsto en el artículo 11.2 del RD 366/1997, señalado anteriormente, y por tanto carecía de fundamento normativo la petición de información adicional sobre el domicilio del menor, puesto que el certificado de empadronamiento certificaba de manera pública y fehaciente tal circunstancia. Si lo que realmente cuestionaba el Consejo Escolar era la veracidad del certificado de empadronamiento presentado por la promovente, desde un planteamiento meramente formal se debería haber solicitado la correspondiente aclaración a la Administración competente, en este caso al Ayuntamiento que había expedido el referido documento, al amparo de lo previsto en el artículo 16.3 de la precitada Ley 7/1985, de 2 de abril, de bases de régimen local en el que se establece que los datos del padrón municipal «... se cederán a otras Administraciones Públicas que lo soliciten sin consentimiento previo del afectado, solamente cuando les sean necesarios para el ejercicio de sus respectivas competencias, y exclusivamente para asuntos en los que la residencia o el domicilio sean datos relevantes».

Reconociendo, no obstante el celo mostrado por el Consejo Escolar del CEIP en el asunto planteado, es preciso también recordar la importancia que se debe otorgar a la observancia de los ele-

mentos formales y procedimentales que, en este supuesto, deberían haberse concretado en la petición de la información pertinente a la Administración competente, más que en la realización de actividades comprobatorias que no encuentran el suficiente cobijo en el plano normativo.

Como se comentaba anteriormente, mientras que los datos fiscales resultan actualmente más veraces a partir de la información aportada directamente por la Agencia Estatal de Administración Tributaria, no parece ocurrir lo mismo con los datos del padrón. Sin embargo, es cierto también que de existir un procedimiento para la comprobación del domicilio similar al comentado para la renta familiar, tampoco aportaría modificaciones sustantivas en la situación actual, en tanto que los Ayuntamientos facilitarían directamente a la Administración educativa prácticamente la misma información del padrón que entregan a los particulares que la solicitan. El fraude con relación al domicilio se produce en la raíz misma del proceso ya que las familias que lo cometen aportan a los Ayuntamientos datos inexactos, los que, en función de sus posibilidades y características, realizan actuaciones de comprobación de distinto calado.

Por otra parte, atribuir a los Consejos Escolares de los centros la responsabilidad de la comprobación de los datos aportados, está claramente fuera del ámbito de sus competencias y posibilidades. En supuestos como el que nos ocupa, no basta con requerir a las Administraciones públicas para que incrementen su celo a la hora de verificar la información aportada por los vecinos sobre sus domicilios, es preciso también apelar a la responsabilidad de los ciudadanos e informar-les adecuadamente sobre los efectos y consecuencias de toda naturaleza que se pueden derivar de este tipo de prácticas fraudulentas.

En todo caso, con carácter general y teniendo en cuenta que en próximas fechas se iniciará el proceso de admisión de alumnos para el próximo curso 2006-2007, esta Institución participó a la citada Dirección Territorial que consideraba de sumo interés para el correcto desarrollo de dicho proceso, que se tuvieran en consideración, en la medida de lo posible, las observaciones planteadas anteriormente, de manera que se incidiera especialmente en la información a los solicitantes de plaza escolar con relación a sus responsabilidades y a las consecuencias derivadas de su incumplimiento.

2.1.10. Propuesta dirigida al Consejo Superior de Tráfico y Seguridad de la Circulación Vial del Ministerio del Interior en relación con la educación vial para escolares

Durante el ejercicio anual 2005 se tuvo la ocasión participar una serie de reflexiones y sugerencias relacionadas con la educación vial al Ministro de Interior, en su calidad de Presidente del Consejo Superior de Tráfico y Seguridad de la Circulación Vial.

Según datos de la Dirección General de Tráfico y del Instituto MAPFRE de Seguridad Vial, consignados en la introducción del Estudio referido, en el año 2004, 124 menores de 14 años fallecieron en accidente de tráfico en España y casi 1.100 sufrieron heridas graves. Asimismo, se calcula que si hubieran ido equipados con los sistemas de seguridad adecuados, se podrían haber evitado el 75% de los fallecidos y el 90% de las lesiones graves.

A la vista de estas cifras aterradoras, esta Institución entiende necesario insistir en la tarea de concienciar a los padres de la importancia de utilizar con sus hijos los sistemas de sujeción adecuados a su edad y tamaño, como garantía de seguridad en caso de accidente, considerando igual-

mente que las campañas de información y concienciación, así como la actitud de vigilancia y sanción a las infracciones, han de ser permanentes e inflexibles. En este apartado y como idea para su valoración, se podría estudiar la posibilidad de hacer campañas específicas para diferentes colectivos que puedan tener más dificultad para comprender de manera adecuada estos mensajes.

Asimismo, esta Institución considera que la campaña de Tráfico relativa al uso del cinturón podría completarse con la idea de que el adulto, además de abrocharse el cinturón sin relajarse ni siquiera en las distancias más cortas, haga lo mismo con los menores que le acompañan como responsable máximo de su seguridad, desde la perspectiva de que los niños no son sólo víctimas de los accidentes cuando los sufren directamente; también lo son los cientos de huérfanos que deja la carretera.

La seguridad vial es una cuestión de conciencia social e individual y los comportamientos en este sentido deben interiorizarse hasta hacerse hábitos. Que más de un 30% de los niños viaje sin los adecuados sistemas de retención infantil es una realidad que, a la vista de los resultados, debe superarse de manera definitiva, apelando a nuestro sentido de la responsabilidad para evitar que se produzcan desenlaces fatales que pesarán sobre las conciencias de esos padres durante toda la vida.

Por otro lado, este Comisionado Parlamentario propone como idea a valorar la posibilidad de considerar un agravante e incrementar la sanción prevista cuando sea el niño el que no lleve puesto el cinturón de seguridad o no utilice un sistema de sujeción homologado, al tratarse de un ser vulnerable que no puede tomar la decisión por sí mismo. De igual modo, la responsabilidad también debería ser mayor ante una posible retirada de puntos del carné. El vehículo, además, debería ser inmovilizado si no es posible que continúe su marcha con el niño debidamente sujeto, pues la sanción castiga la infracción pero no protege al menor que puede sufrir un accidente unos kilómetros después de haber sido sancionado el conductor.

Con vistas al proceso de transposición completa de la Directiva 2003/20/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de abril de 2003, por la que se modifica la Directiva 91/671/CEE del Consejo, sobre el uso obligatorio de cinturones de seguridad en vehículos de menos de 3,5 toneladas, esta Institución observa necesario clarificar el contenido del artículo 117 del Reglamento General de Circulación, que observamos de difícil comprensión, así como incorporar, a título de ejemplo, cuestiones como que los niños no podrán utilizar un dispositivo de retención orientado hacia atrás instalado en el asiento delantero de pasajero que posea cojín neumático de seguridad frontal, a menos que dicho cojín haya sido desactivado.

En cuanto a los datos que se ofrecen sobre accidentes de tráfico, resultaría de sumo interés que las diferentes fuentes de información de Tráfico y de las policías municipales, difundieran de manera sistemática y desagregada las cifras relativas a menores de 18 años implicados en ellos, para que sepamos en cada momento de qué magnitud estamos hablando y sirva para concienciar más a la sociedad en general, y de manera particular a los padres.

Igualmente, esta Institución considera que se deben valorar más los temas relativos a la seguridad vial de los niños en los requisitos, teóricos y prácticos, que se exigen para obtener el permiso de conducir, de modo que nos aseguremos que quien obtiene su carné es perfectamente conocedor de la normativa referida a seguridad infantil. En estos momentos, según nos consta, de las 42 preguntas que se realizan en el examen teórico, sólo una se refiere a este aspecto y el presente es el primer año que esto sucede, pues hasta ahora no se contemplaba ninguna.

No hay que olvidar que los accidentes de tráfico constituyen uno de los principales problemas de salud pública en todo el mundo, por sus crecientes tasas de mortalidad, los elevados costes socioeconómicos que originan y el enorme sufrimiento que llevan asociados. Si la tendencia actual se mantiene, la Organización Mundial de la Salud (OMS) estima que en 2020 el número anual de muertes por accidente de tráfico podrá aumentar en más del 60%, pasando a ser la tercera causa de muerte a nivel mundial. En España, y desde hace muchos años, representan una de las cinco causas más frecuentes (la primera entre la población de 1 a 44 años).

Consciente de que para cambiar hábitos y actitudes es necesario trabajar desde la infancia, la educación vial resulta fundamental si se quieren obtener resultados adecuados. En este sentido, este Comisionado Parlamentario considera importante que se generalicen, desde todos los Ayuntamientos y centros escolares, las prácticas de educación vial para escolares, a través de las policías locales, autonómicas o Guardia Civil. Además, se considera fundamental que la escuela siga promoviendo la educación vial desde la etapa infantil.

Como contestación a las reflexiones realizadas se recibió un escrito firmado por el Director General de Tráfico en el que se abordaron los siguientes aspectos:

En relación con la posibilidad de agravar e incrementar la sanción prevista por el no uso del cinturón de seguridad o el sistema de sujeción homologado por los menores de edad cuando utilicen el vehículo, se informó de que en el nuevo cuadro de infracciones previsto para el permiso de conducción por puntos se ha elevado la categoría de la infracción de leve a grave, con la consiguiente detracción de puntos por no llevar al niño sujeto con los elementos reglamentarios.

Por lo que respecta a las campañas específicas de vigilancia de dichos sistemas de retención de menores, se indicaba que a lo largo del presente ejercicio se habían celebrado dos campañas, en los meses de junio y octubre, en las que han colaborado con las fuerzas de la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil, aquellos Ayuntamientos que han querido sumarse a las mismas y a las que fueron invitados previamente, por la Dirección General de Tráfico, cuando se estableció el calendario de las campañas para el año 2005.

Se agradecía, por último, el ofrecimiento de colaboración realizado por el Defensor del Menor en la lucha contra la inseguridad vial, dando a conocer el plan elaborado de campañas específicas para el próximo ejercicio, entre las que se encuentran las referidas a los sistemas de retención infantiles para el transporte de los menores, por si desde esta Institución se decidiera sumarse a las mismas y darles cobertura divulgativa.

2.1.11. Propuesta remitida al Ministerio de Sanidad y Consumo en relación con la posible creación de una Comisión de seguimiento del mercado de los videojuegos

Desde esta Institución se viene realizando un seguimiento en el tiempo sobre esta reciente dimensión audiovisual que es el mundo de los videojuegos y su utilización por la infancia y adolescencia, manteniendo una especial atención sobre determinados contenidos que pudieran resultar perjudiciales para el correcto desarrollo de los menores como puede ser la violencia.

Asimismo, se ha podido comprobar que el uso de los videojuegos origina un cambio en los hábitos de los jugadores cuando disfrutan de su tiempo libre y la reducción del tiempo que dedican a otras actividades de ocio, llegando a provocar, en ciertas ocasiones, la compulsión al juego.

Por otro lado, se observa como fundamental el avance iniciado para la unificación del sector con el desarrollo del nuevo código de autorregulación denominado PEGI (*Pan European Game Information*), que establece una clasificación por edades válida en 16 países europeos.

Sin lugar a dudas, este Código facilita una información valiosa a los consumidores, en especial a padres y educadores, para contar con información sobre los videojuegos y poder elegir así los productos más adaptados a la edad de los usuarios, limitando así la exposición de los niños a contenidos que podrían resultarles inadecuados.

No obstante lo anterior, se puede apreciar que, en un alto porcentaje de ocasiones, la adquisición de videojuegos es algo que realizan los propios adolescentes sin la intervención del adulto. Ante esta circunstancia, esta Institución considera necesario la adopción de algún tipo de medidas para que en los establecimientos de distribución se someta a control la venta cuando son menores los que compran sin tener en cuenta las recomendaciones del citado Código.

A su vez, esta información ofrecida por el Código pierde su función y razón de ser al poder observarse que, con relativa frecuencia, los embalajes suelen desaparecen una vez adquiridos y algunos videojuegos lamentablemente son copias piratas.

Por ello, y en el ánimo de que esta clasificación por edades verdaderamente pueda ayudar a los padres y educadores, se sugirió al sector que estudiase con detenimiento la posibilidad de que esta recomendación apareciese impresa en el propio soporte del videojuego además de en su carátula o funda, así como en la propia pantalla de juego, en su inicio.

Fruto de la atención que se mantiene sobre este tipo de material audiovisual es el Convenio Marco de colaboración entre el Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid y la Asociación Española de Distribuidores y Editores de Software de Entretenimiento (ADESE), rubricado el 24 de mayo de 2004, por el que ambas partes se comprometen a divulgar y difundir el Código ISFE y el sistema de clasificación y etiquetado por edad de videojuegos y juegos de ordenador (PEGI).

Asimismo, se sugirió a los distribuidores la necesidad de situar los juegos en un mismo espacio dentro de los comercios, evitándose así su dispersión en otros departamentos menos específicos; de ordenarlos según la edad para la que estuvieran recomendados, de evitar la publicidad de los videojuegos destinados a mayores de edad cuando se utilizaran medios dirigidos especialmente a los niños, como pueden ser los catálogos de juguetes, así como la conveniencia de mejorar la preparación de los vendedores para que puedan asesorar correctamente a los clientes.

Llegados a este punto, y a pesar de que este Código europeo de autoevaluación ha supuesto un avance en el control de los contenidos de los videojuegos, es importante destacar que no todos los fabricantes están adheridos a este sistema de clasificación voluntario. Por tanto, sería necesario establecer otros mecanismos de supervisión en la fabricación y distribución de los videojuegos, como forma de proteger la correcta formación de los niños y adolescentes.

En este sentido, se trasladó al Ministerio de Sanidad y Consumo el interés de esta Institución en colaborar con las entidades públicas y privadas y, por esta razón, se solicitaba de su titular la posibilidad de formar una comisión de seguimiento, o impulsar la existente en el Instituto Nacional de Consumo, en la que participen todos los implicados en la creación, fabricación, comercialización y distribución de videojuegos, así como las Administraciones que tengan encomendada su supervisión, con objeto de establecer los parámetros necesarios que garanticen unas normas generales de protección al menor en la clasificación de los videojuegos.

Asimismo, en el escrito que contenía las anteriores reflexiones, se tuvo la oportunidad de explicar que esta Institución se había dirigido con anterioridad al Ministerio de Cultura sobre este particular, participando su titular su interés en el tema referido, y considerando, no obstante, que tanto el impulso de la creación de una Comisión de seguimiento del mercado de los videojuegos, como la modificación de la ya existente, correspondería al Ministerio de Sanidad y Consumo. Desde el Ministerio de Cultura, incluso, se trasladó a este Comisionado Parlamentario el ofrecimiento de asesoramiento de un miembro de la Comisión de Valoración de Películas Cinematográficas adscrita al ICAA, para formar parte como experto en esta posible Comisión de seguimiento del Código europeo de autoevaluación.

La Ministra de Sanidad y Consumo, atendiendo a las reflexiones realizadas, contestó poniendo de manifiesto la gran importancia del sector de los videojuegos y software interactivo y la cada vez mayor utilización de este tipo de productos y servicios sobre todo por sectores más vulnerables de los consumidores y de la población en general: los menores y adolescentes. Indicaba que por parte de su Departamento y más concretamente por parte del Instituto Nacional del Consumo, se habían venido realizando determinadas actuaciones en orden a proteger a estos colectivos frente a los contenidos que pudieran resultar perjudiciales.

En un primer momento –informaba– se dio apoyo y cobertura al sector en nuestro país para la puesta en marcha y desarrollo del Código de autorregulación de ADESE que supuso un primer paso en la clarificación y ordenación en este ámbito. Código que estuvo en funcionamiento hasta su sustitución por el sistema de autorregulación europeo PEGI.

Paralelamente, se promovió la resolución del Consejo de Ministros de la Unión Europea sobre etiquetado de videojuegos y juegos de ordenador, en la que, entre otras cuestiones, se hacía un decidido apoyo a sistemas de autorregulación.

En este marco surgió el sistema PEGI, que supone un importante avance, en la medida que permite garantizar que un buen número de productos de juego interactivo, suministren una información importante y homogénea sobre sus contenidos, de forma que facilite el control parental, a la vez que indirectamente supone un medio para garantizar los intereses económicos de los consumidores.

Señalaba que esta vía había sido igualmente apoyada por el Ministerio de Sanidad y Consumo, ya que el Instituto Nacional del Consumo es miembro de uno de los Comités instaurados por el sistema, el de reclamaciones. Igualmente refería que se habían suscrito hasta ese momento tres convenios con ADESE, con el fin de promocionar y dar a conocer el sistema, conscientes de que sin un conocimiento adecuado por la población en general, el sistema no cumpliría adecuadamente sus objetivos.

Además, indicaba que se había estado trabajando en la continuidad, teniendo en cuenta el nuevo escenario del Comité de reclamaciones que había instaurado el Código de ADESE. Señalaba, en este sentido, la necesidad de articular una plataforma de encuentro a nivel nacional entre los implicados en este ámbito, que sirviera a su vez de cauce con las instancias europeas del sistema PEGI. Para ello se había contactado con otras instancias de la Administración con competencias en la materia y con representantes sociales.

Indicaba, no obstante, que como el Ministerio de Educación y Ciencia había puesto en marcha un Grupo de Estudio a raíz de una denuncia realizada por una organización no gubernamen-

tal, estaban en espera de sus conclusiones, para no crear posibles distorsiones en la actividad administrativa.

Respecto de las propuestas concretas realizadas, entendía que resulta más útil reforzar la Comisión de Seguimiento existente, ampliándola a los sectores y Administraciones Públicas competentes en la materia que tengan interés en participar en ella.

2.1.12. Propuesta dirigida a la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio relativa a los contenidos de determinados anuncios publicitarios de servicios relacionados con la telefonía móvil

Ante este Comisionado Parlamentario se dirigieron numerosos ciudadanos, muchos de ellos padres y madres de familia, trasladando sus preocupaciones por lo inadecuado que pudieran resultar, para niños y adolescentes, los contenidos que se pueden encontrar en la proliferación de anuncios publicitarios de *animaciones*, fondos de pantalla, logos, fotos y vídeos, dirigidos a la telefonía móvil.

Dicha publicidad, está presente en todo tipo de publicaciones o revistas de fácil acceso a menores de edad y, en especial, en las que tienen un amplio abanico de destinatarios como son las de información de la programación televisiva o las comúnmente denominadas de «prensa de corazón», algunas de las cuales se encartan en periódicos diarios de tirada nacional.

Del análisis de estos anuncios publicitarios, que en muchas ocasiones ocupan un alto porcentaje de la publicidad inserta en estos medios, se puede comprobar que, a simple vista, muestran numerosas imágenes y mensajes totalmente inadecuadas para ser visualizadas por niños y adolescentes, así como convertirse en un posible reclamo de la atención y curiosidad de este colectivo para la utilización de estos servicios de telefonía móvil.

En el caso de las revistas dirigidas específicamente a jóvenes y adolescentes, como son las de carácter musical o de videojuegos, también se observa la proliferación de este tipo de anuncios para teléfonos móviles, si bien abundan más los servicios de descargas de sonidos, tonos y música.

Sobre la base de estas preocupaciones descritas, esta Institución entiende que se debería avanzar en una regulación concreta ante este reciente fenómeno, dirigida a proteger los derechos de los consumidores y usuarios y, en especial, los de los colectivos sociales más vulnerable, como son los menores de edad.

En este sentido, y como antecedente posiblemente válido para estos fines, es importante destacar el nuevo Código de Conducta para la prestación de los Servicios de Tarificación Adicional, que incluye la clasificación de dichos Servicios, aprobado por el Pleno de la Comisión de Supervisión de los Servicios de Tarificación Adicional en su reunión de fecha 23 de julio de 2004, y publicado por Resolución de esa Secretaría de Estado en el Boletín Oficial del Estado el 30 de septiembre de 2004.

Dicho Código, cuya finalidad es la protección de los derechos de los consumidores y usuarios dentro del ámbito de los servicios de tarificación adicional, prestados tanto por telefonía fija como móvil, establece una serie de reglas obligatorias para los prestadores de esos servicios en cuanto a la forma de ofrecer los mismos y a su contenido, normas que contemplan de manera específica la protección de los menores de edad.

De esta manera, se puede observar como en el apartado 5.3.1, referido a los servicios que se prestan bajo los códigos de acceso telefónico 803, reservados para prestar servicios exclusivos para adultos, deberán cumplir especialmente, entre otras, las siguientes normas:

- El contenido de estos servicios tendrán como destinatarios exclusivamente a personas mayores de 18 años con capacidad de discernimiento y toma de decisión.
- En este código estarán incluidos cualquier servicio que por su contenido, presentación o publicidad, ofrezca comunicaciones o mensajes que puedan dañar la sensibilidad o las buenas costumbres sociales, según los criterios que se aprueben para la clasificación de los servicios.
- En esta modalidad de servicio se indicará de forma específica su total prohibición a menores de 18 años en el menú de inicio o introductorio. Además, todo soporte publicitario deberá contener la frase, de forma completa, «mayores de 18 años».
- El prestador del servicio controlará, siempre que sea posible, mediante los sistemas pertinentes de autocontrol, que los demandantes de estos servicios no sean menores de 18 años.
- La publicidad de este tipo de servicios deberá realizarse en aquellos medios y soportes que no tengan como posibles destinatarios el colectivo infancia o juventud.

En cuanto a los servicios prestados bajo el código de acceso telefónico 806, reservados para prestar servicios de ocio y entretenimiento, el apartado 5.3.2. del citado Código de Conducta establece que deberán cumplir especialmente, entre otras, las siguientes normas:

- En este código, los prestadores de servicios podrán ofrecer comunicaciones o contenidos vinculados al ocio y al entretenimiento, debiendo realizar en todo soporte publicitario una recomendación relativa a la edad de los destinatarios a los cuales se destina.
- En aquellos supuestos en los que el contenido del servicio esté destinado a personas mayores de 18 años, se indicará de forma expresa dicha circunstancia en el menú inicio.
- Toda promoción o publicidad realizada, para este supuesto, deberá contener la frase, de forma completa, «mayores de 18 años», y atender a los criterios publicitarios indicados para los servicios exclusivos para adultos, recogidos en este Código de Conducta.

Por último, son igualmente destacables los acuerdos de la Comisión de Supervisión de los Servicios Telefónicos de Tarificación Adicional (CSSTA), anexos al Código de Conducta, relativos a la Clasificación de los servicios.

En concreto, resultan interesantes de reseñar los acuerdos referidos a los servicios exclusivos para adultos del código 803 que, entre otros, establecen que en este código se prestarán todos aquellos servicios que por su contenido, forma publicitaria o presentación, difundan contenidos eróticos, pornográficos, que propicien contactos de orden personal o colectivo vinculados a los servicios anteriormente mencionados, o que se utilicen palabras mal sonantes u obscenas, relacionadas con algunas de las características anteriores.

En este sentido, serán considerados servicios de naturaleza erótica aquellos servicios de tarificación adicional cuyo contenido se refiera, directa o indirectamente, a la exaltación del instinto carnal. Por su parte, se considerarán servicios de naturaleza pornográfica los servicios cuyo contenido aluda, directa o indirectamente, a los órganos genitales masculinos y/o femeninos de forma obs-

cena. Asimismo, estarán adscritos a este código los servicios cuyo contenido se refiera a valores u opiniones morales, éticas, religiosas e ideológicas.

Llegados a este punto, y una vez revisado someramente el citado Código, este Comisionado Parlamentario entiende adecuado que, para regular esta novedosa realidad que ofrece la telefonía móvil desde una óptica de protección de los derechos de los menores de edad, una posible vía a contemplar podría ser la ampliación de estos supuestos al Código de Conducta en vigor, o bien el estudio de un nuevo Código que contemplara estos servicios, ya que también conllevan una retribución específica en concepto de remuneración al abonado llamado.

Todo lo anteriormente expuesto se participó a la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, organismo desde el que se informó de que en el Reglamento sobre las Condiciones de Prestación de los Servicios de Comunicaciones Electrónicas, el Servicio Universal y la Protección de los Usuarios, aprobado por el Gobierno el pasado 15 de abril, se establece que mediante Orden Ministerial, a propuesta de los Ministros de Industria, Turismo y Comercio y de Sanidad y Consumo, se regulará la prestación de los servicios de tarificación adicional, así como los servicios de tarifas superiores y, en particular, el régimen aplicable a los servicios de mensajería que se prestan a través de números cortos.

Con este propósito, dicha Secretaría de Estado explicó que venía trabajando en la articulación de la precitada Orden Ministerial. En particular y según se informaba, se estaba analizando el uso que los operadores de telefonía móvil hacen de los números cortos que les permite la prestación de servicios de mensajería de tarificación adicional.

Una vez concluidos estos trabajos e iniciados los trámites administrativos para la aprobación de la citada Orden Ministerial, se indicaba que se haría llegar la correspondiente propuesta, al objeto de que se realicen las observaciones que se consideren oportunas para su toma en consideración.

2.1.13. Orientación dirigida al Hospital Clínico San Carlos de Madrid en relación con la permanencia de menores con sus madres cuando éstas requieren hospitalización

Esta Institución recibió una solicitud de orientación del Hospital Clínico San Carlos de Madrid en la que se planteaban una serie de cuestiones de relevancia práctica relacionadas con la permanencia de los hijos con sus madres cuando éstas han sido ingresadas en centros hospitalarios.

Intentando prestar una orientación adecuada a la solicitud realizada, se señaló que, en primer lugar, debemos fijar la atención en la realidad social actual, pues en muchos ámbitos de la vida se están desarrollando fórmulas tendentes a fomentar más y mejor las relaciones familiares en general y las relaciones materno filiales en particular.

Piénsese, por ejemplo y aunque sea en ámbitos muy distantes del hospitalario, en los sistemas que se están implementando en los centros penitenciarios, donde, además de las previsiones establecidas hace ya tiempo para garantizar la convivencia de los niños con sus madres en los primeros años de la vida, se han habilitado módulos específicos en los que, según los casos, es posible la convivencia familiar de los progenitores internos con su hijo.

Otra muestra del impulso que está cobrando actualmente esta tendencia se manifiesta en las recientes medidas normativas sobre conciliación de la vida familiar y laboral, positivizadas sobre

todo en la Ley 39/1999, de 5 de noviembre, de conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras, fruto de las exigencias derivadas del marco internacional y comunitario al que España pertenece. Entre otras cuestiones, esta norma, además de perfeccionar determinadas medidas que ya se venían aplicando anteriormente a su entrada en vigor, instaura otras nuevas. Ejemplo de ello es la actual configuración de los permisos y licencias, reducciones de jornada —en especial la reducción por lactancia y las reducciones de jornada por guarda legal y cuidado de familiares— o las excedencias.

En el ámbito internacional, la Declaración de los Derechos del Niño, como decálogo esencial de los derechos de la infancia, propugna literalmente que «El niño, para el pleno y armonioso desarrollo de su personalidad, necesita amor y comprensión. Siempre que sea posible, deberá crecer al amparo y bajo la responsabilidad de sus padres y, en todo caso, en un ambiente de afecto y de seguridad moral y material; salvo circunstancias excepcionales, no deberá separarse al niño de corta edad de su madre. La sociedad y las autoridades públicas tendrán la obligación de cuidar especialmente a los niños sin familia o que carezcan de medios adecuados de subsistencia.»

Más explícitamente, la Convención sobre los Derechos del Niño, ratificada por España en 1990, establece en su artículo 9 que, salvo determinadas excepciones, los niños y las niñas no serán separados de sus padres, correspondiendo a los Estados Partes el cometido de velar porque el niño no sea separado de sus padres contra la voluntad de éstos, excepto cuando, a reserva de revisión judicial, las autoridades competentes determinen, de conformidad con la ley y los procedimientos aplicables, que tal separación es necesaria en el interés superior del niño. Tal determinación puede ser necesaria en casos particulares como, por ejemplo, en los casos en que el niño sea objeto de maltrato o descuido por parte de sus padres o cuando éstos viven separados y debe adoptarse una decisión acerca del lugar de residencia del niño.

Queda fuera de toda duda que el hecho de dispensar un trato adecuado a las madres, revertirá positivamente en el hijo.

Todo apunta a que los menores –sobre todo aquellos de escasa edad, como pudieran ser los lactantes– permanezcan la mayor parte del tiempo no sólo con sus madres, sino con el resto de la familia. Evidentemente, no en todos los casos es posible la consecución de esta situación ideal.

Para mantener la protección más adecuada para el menor en este tipo de situaciones, existen una serie de previsiones en nuestro ordenamiento jurídico. Así, por ejemplo, el Código Civil establece en el artículo 172.2. una serie de medidas para, en lo que aquí interesa, mantener la protección del menor cuando padres o tutores no puedan atender al menor por concurrir circunstancias graves; en este tipo de situaciones, aquéllos podrán solicitar del la entidad pública de protección de menores competente la asunción de la guarda del menor durante el tiempo necesario.

Asimismo, se dota a tal previsión de una serie de garantías, cuales son entre otras, que la entrega de la guarda se hará constar por escrito, dejando constancia de que los padres o tutores han sido informados de las responsabilidades que siguen manteniendo respecto del hijo, así como de la forma en que dicha guarda va a ejercerse por la Administración. A ello se añade, con eminente carácter garantista, que cualquier variación posterior de la forma de ejercicio será fundamentada a padres o tutores y al Ministerio Fiscal.

Ahondando más en la regulación de las situaciones a las que hace referencia en su consulta, la Ley 6/1995, de 28 de marzo, de Garantías de los Derechos de la Infancia y la Adolescencia en la

Comunidad de Madrid establece que la Administración autonómica asumirá la tutela por ministerio de la ley de menores en situación de desamparo y la guarda temporal de menores a petición de sus padres o tutores, de conformidad con lo dispuesto en el Código Civil.

Por otra parte, esta Ley regula el procedimiento de asunción de guarda en sus artículos 61 y siguientes, estableciendo, entre otras cuestiones, que quienes tengan potestad sobre un menor y justifiquen no poder atenderlo por enfermedad u otras circunstancias graves, podrán solicitar de la Entidad Pública competente que asuma la guarda de éste, sólo durante el tiempo necesario, de conformidad con lo previsto en el artículo del Código Civil anteriormente citado.

Las funciones de la entidad pública de protección de menores a la que hacen referencia los preceptos legales citados corresponden, en el caso de la Comunidad de Madrid, a la Consejería de Familia y Asuntos Sociales y, dentro de su estructura orgánica, a la Comisión de Tutela del Menor, adscrita al Instituto Madrileño del Menor y la Familia (Gran Vía, 14, Madrid 28013).

Intentando responder a las cuestiones planteadas, y en mérito a lo anteriormente expuesto, este Comisionado de la Asamblea de Madrid entiende que lo conveniente en este tipo de situaciones sería que madre e hijo permanecieran juntos siempre que ello fuera posible, intentando minimizar los riesgos para el menor.

En caso de que por razones de tipo clínico o de fuerza mayor sea imposible la permanencia del menor con su madre, estaríamos en el supuesto de hecho indicado por el Código Civil y la Ley de Garantías de los Derechos de la Infancia y la Adolescencia; es decir, si queda justificado que no se pueda atender al menor por enfermedad u otras circunstancias graves, se podrá solicitar de la Entidad Pública competente la asunción de su guarda.

En esta actuación, las distintas unidades o servicios de Trabajo Social, –presentes en la mayoría de los grandes centros hospitalarios de nuestra Comunidad y que desarrollan una encomiable tarea— deberían prestar un apoyo decisivo a los menores, siendo, a juicio de esta Institución, las instancias más adecuadas para determinar y justificar dicha imposibilidad y contactar y, en su caso, remitir propuesta de medida de protección de menores a la citada entidad pública de protección de menores.

Por último, retomando las ideas con las que se iniciaba el presente escrito, quizá una de las soluciones ideales –pero también muy costosas– sería la posibilidad de crear o habilitar espacios hospitalarios específicos en los que quedaran ingresadas las madres con hijos de escasa edad a su cargo.

2.1.14. Propuestas remitidas al Ministerio de Sanidad y Consumo en relación con diversos aspectos sanitarios y extrasanitarios de los trastornos del comportamiento alimentario (TCAs) en menores de edad

Aprovechando la oportunidad de las fechas próximas al verano, se consideró oportuno trasladar una serie de reflexiones e inquietudes a la titular del Ministerio de Sanidad y Consumo respecto de los Trastornos del Comportamiento Alimentario padecidos por menores –sobre todo niñas y mujeres adolescentes– no sólo en la Comunidad de Madrid, sino también en el resto de la geografía nacional.

Los Trastornos del Comportamiento Alimentario en menores de edad es un problema sobre el cual la Institución del Defensor del Menor ha intervenido, dadas las competencias y cometidos que la Ley le confiere.

En este sentido, se informaba al citado Ministerio que aparte de un grupo de actuaciones desarrolladas en relación con la Salud Mental y específicamente en materia de TCAs, desde hace aproximadamente un año se inició, de forma conjunta con la Asociación Protégeles, una campaña en Internet para la prevención de estos trastornos y para aconsejar a las personas que los padecen, habida cuenta de la cantidad de páginas web —llamadas pro-ana o pro anorexia y pro-mía o pro bulimia— que contribuían a contraer o agudizar los trastornos del comportamiento alimentario en sus usuarios, así como a la dificultad de la detección de los mismos por parte de padres y tutores.

Nuestra percepción fue que muchos de los consejos que se intercambiaban en este tipo de páginas web carecían del más elemental criterio científico; abundaban, por ejemplo, ideas como que el dolor físico hacía quemar calorías y, por tanto, ayudaba a adelgazar; o pautas sobre automedicación con productos farmacéuticos, cuyo uso corresponde a patologías que nada tienen que ver con la pérdida de peso.

En esta campaña no se trató de sustituir en ningún caso el tratamiento presencial sanitario que pudiera corresponder sino, precisamente, lograr la concienciación y disposición de las menores para solicitarlo. Este conjunto de actividades ha posibilitado la iniciación de una segunda campaña de similares características denominada 'Tú eres más que una imagen'.

Por otra parte, esta Institución ha tenido la oportunidad de volver a contactar con el tejido asociativo que representa a los afectados –y también a sus familias– de Trastornos del Comportamiento Alimentario, concretamente con la Asociación ADANER, desde donde se nos han formulado una serie de sugerencias y propuestas que, oportunamente, veo el momento de participarle.

Dichas propuestas están extraídas del 'Protocolo de Trastornos del Comportamiento Alimentario' editado por el INSALUD en 1995 que requiere, muy en resumen, una actuación trifronte: creación de unidades interdisciplinares, adecuada formación de profesionales y elaboración de registros de enfermos y de fallecimientos.

A nuestro juicio y respecto del primero de los aspectos señalados, la asistencia a los pacientes con trastornos del comportamiento alimentario, debería estudiarse la posibilidad y conveniencia, –existen diferentes criterios técnicos sobre esta cuestión– de que se prestara en unidades específicas, diferenciadas de las de Psiquiatría general, que contemplaran tanto el ingreso como el tratamiento en hospitales de día y la atención ambulatoria, procurando tener en cuenta en el tratamiento a la familia del paciente.

En materia de formación de profesionales, es importante destacar la conveniencia de que ésta se realice respecto de la atención primaria y también de la especializada. En relación con la atención primaria, porque debe formarse convenientemente al personal sanitario para detectar este tipo de trastornos lo más pronto posible. En cuanto a la atención especializada, debe prestarse también especial atención a la formación del resto de profesionales que integren las unidades específicas interdisciplinares –Psiquiatras, psicólogos, nutricionistas, endocrinos, ginecólogos en el caso de pacientes femeninas y también personal de enfermería—.

En este sentido, se reiteró la conveniencia de que la Psiquiatría Infantil sea considerada una especialidad médica, reconociéndola como área específica de conocimiento y planificando con

urgencia la formación de profesionales en la misma, lo que constituiría, a nuestro juicio, el cauce necesario para realizar una atención completa, integrada e integral a aquellos menores que lo precisen por padecer problemas de salud mental.

Por último, y como tercera medida, se señaló la pretensión mostrada por la Asociación ADANER sobre la conveniencia de que se elabore un Registro de enfermos y de fallecimientos, al objeto de conocer la dimensión real del problema.

En materia de prevención, no podemos olvidar tampoco que el Senado, ya en año 1999, elaboró un informe en el seno de la Comisión de Educación y Cultura para desarrollar, en el marco de los condicionantes extrasanitarios, un pacto social contra la anorexia y la bulimia.

Es por todo lo anteriormente expuesto, conscientes de la repercusión y calado social que suponen los trastornos del comportamiento alimentario, y de lo conveniente que resultaría tratar estas cuestiones de cara a la etapa estival que se avecinaba, –ya que las dietas que se inician en primavera pueden convertirse en anorexias o bulimias en otoño– por lo que solicitó a la titular del Ministerio de Sanidad y Consumo que se valorase la posibilidad de que estas cuestiones se contemplaran en el orden del día de las sesiones del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud.

2.1.15. Propuesta dirigida a la Subsecretaría de Sanidad y Consumo del Ministerio de Sanidad y Consumo en relación con la conveniencia de crear las especialidades de Psiquiatría Infanto-juvenil y Psicología Clínica Infanto-juvenil como Áreas Específicas de Conocimiento

La Institución del Defensor del Menor, conocedora de los avances que se vienen produciendo en el reconocimiento de los derechos de los menores, aunque también de las limitaciones y dificultades existentes para ello, ha manifestado desde hace tiempo su preocupación por el aumento de la incidencia de los distintos trastornos mentales que afectan a este importante y vulnerable sector de la población, así como por la adecuación de los recursos que se dedican en el conjunto del sistema sanitario para su prevención y tratamiento.

Sin duda alguna, los profesionales de la salud mental constituyen la clave sobre la que se sustenta la atención de los menores que padecen este tipo de trastornos. Tanto psiquiatras, como psicólogos, como el personal de enfermería y los trabajadores sociales que prestan servicio en los diferentes dispositivos asistenciales de salud mental, desempeñan su función técnica con una dedicación e interés que deben ser justamente reconocidos. Sus conocimientos y habilidades, homologables en muchos casos a los de los países más avanzados en este campo, son el resultado tanto de la práctica clínica diaria como de la formación continuada que, con carácter voluntario, reciben una gran parte de estos profesionales.

Sobre esta última cuestión, la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de Ordenación de las Profesiones Sanitarias, establece dos modalidades de formación posgraduada. Por una parte, la formación especializada, que incluye la posibilidad de capacitación en un área específica. Y por otra parte, la formación continuada, cuya acreditación garantiza un nivel adecuado de formación en un área funcional de una determinada profesión o especialidad.

En este marco, la formación especializada está necesariamente vinculada a la existencia de una determinada especialidad sanitaria. Así ocurre con la Psiquiatría y, más recientemente, con la Psi-

cología Clínica, de manera tal que psiquiatras y psicólogos clínicos reciben una formación con la que adquieren los conocimientos, técnicas, habilidades y actitudes propios de su correspondiente especialidad. Sin embargo, en el momento actual, la formación de aquellos profesionales que desarrollan su actividad en el ámbito de la salud mental infanto-juvenil, es posible únicamente en el marco de la formación continuada y por tanto, depende tanto de la voluntariedad de psiquiatras y psicólogos, como de la oferta que pueda existir en cada momento de acciones formativas con esos contenidos específicos.

Al entender de esta Institución, la amplitud y complejidad de los factores que condicionan el desarrollo psicológico de niños y adolescentes, la existencia de patologías y trastornos mentales específicos de la infancia que requieren de su adecuada evaluación y tratamiento, así como la necesidad de conocer y aplicar adecuadamente los recursos asistenciales y preventivos propios de estas edades, justificarían por sí mismos el que los profesionales de la salud mental infanto-juvenil, pudieran recibir una formación específica de manera reglada y estable, independiente de su voluntariedad y de la oferta de formación continua que pueda existir en cada momento.

En este sentido, sería pertinente la toma en consideración por los órganos competentes para ello, previstos por otra parte en el artículo 16.1 de la precitada Ley 44/2003, de 21 de noviembre, del reconocimiento de las Áreas de Capacitación Específica en Psiquiatría Infanto-juvenil y en Psicología Clínica Infanto-juvenil, en el marco de las respectivas Especialidades de Psiquiatría y Psicología Clínica.

Por otra parte y de forma complementaria a lo manifestado anteriormente, desde un punto de vista normativo general, la Convención sobre los Derechos del Niño, aprobada por las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989 y ratificada por España mediante Instrumento de 30 de noviembre de 1990, mantiene que el niño, por su falta de madurez física y mental, tiene derecho a cuidados y asistencia especiales. En consecuencia, en virtud del superior interés del menor y como cumplimiento en parte del compromiso adquirido por el Estado Español al ratificar la citada Convención sobre los Derechos del Niño, debe entenderse que un posible reconocimiento de la Psiquiatría Infanto-juvenil y de la Psicología Clínica Infanto-juvenil, en los términos señalados anteriormente, redundaría en un claro beneficio para los menores de edad.

Por lo anteriormente expuesto, el Defensor del Menor, de conformidad con la función legalmente establecida de promover y divulgar los derechos reconocidos a la infancia, estimó la necesidad de proponer a la Subsecretaría de Sanidad y Consumo el reconocimiento formal de la Psiquiatría Infanto-juvenil y de la Psicología Clínica Infanto-juvenil como Áreas Específicas de Conocimiento, a los efectos de que se diese traslado de la misma para su toma en consideración por los órganos competentes.

Tras ello, se recibió por escrito contestación de la citada Subsecretaría, en la que se explicaba que la cuestión propuesta iba a ser objeto de una especial atención en el marco de la reforma del modelo de formación sanitaria especializada que se estaba desarrollando conforme a las previsiones contenidas en la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de Ordenación de las Profesiones Sanitarias. Se añadía a lo anterior que, de cualquier forma, dicha situación transitoria no implicaba un vacío formativo, ya que la salud mental en el ámbito infanto-juvenil ya es objeto de estudio en los programas formativos de las especialidades médicas de Psiquiatría y Pediatría, así como en las de Psicología Clínica y de Enfermería de Salud Mental.

#### 2.1.16. Propuesta dirigida a la Fiscalía General del Estado para la creación de una Fiscalía especializada en delitos informáticos

La compleja relación entre la infancia e Internet y las Tecnologías de la Información y Comunicación constituyen una nueva realidad a la que este Comisionado Parlamentario está dedicando una especial atención y que, dada su importancia creciente, seguro deberá dedicar en mayor medida en ejercicios venideros.

Al margen de las virtudes y ventajas que ofrece Internet, que constituye una herramienta educativa muy válida, contribuye al acercamiento de clases sociales, a la integración de discapacitados, a la comunicación entre personas a nivel internacional, etc., lo cierto es que también presenta varias sombras, como demuestran datos extraídos de un reciente estudio promovido por esta Institución, según el cual un 40% de los menores que navegan en Internet han sufrido algún tipo de provocación (de carácter sexual, de captación por sectas, etc.). Además, son significativos los niveles de contenidos nocivos presentes en la red relacionados con violencia, pornografía, inducción a la anorexia y bulimia, visión sesgada de las drogas, etc.

Téngase en cuenta también, que el auge que están cobrando actualmente las demás Tecnologías de la Información y la Comunicación posibilitan, por ejemplo, que mediante un simple teléfono móvil los menores tengan a su alcance buena parte de los contenidos de Internet.

Ante esta situación, todos debemos plantearnos si estamos preparados para favorecer que los menores de edad puedan *navegar* sin riesgos. Sin duda, toda la sociedad, pero en particular las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y la Administración de Justicia, afrontan un importante reto: superar la brecha digital, conocer y dominar el funcionamiento de ese mundo virtual para detectar las nuevas formas de vulneración de los derechos de la infancia y actualizar adecuadamente la respuesta jurídica que se les ofrezca.

De acuerdo con la argumentación anterior esta Institución planteó por escrito a la Fiscalía General del Estado que resultaría de gran utilidad la creación de una Fiscalía especializada en delitos informáticos y, en general, en Tecnologías de la Información, con conocimientos detallados y formación específica sobre la singular naturaleza de estos delitos. De este modo, a juicio de esta Institución, se lograría prestar la atención necesaria a una materia especialmente compleja y difícil de perseguir, al tiempo que facilitar criterios unitarios de interpretación y actuación legal. Ello implicaría además un acercamiento de la Justicia a los nuevos problemas que se plantean en la sociedad, y una mejor defensa de los menores de edad.

El Fiscal General del Estado acusó recibo de las anteriores argumentaciones, al tiempo que expresaba su compartida preocupación ante la criminalidad que se ampara en las nuevas tecnologías y muy especialmente, la que tiene por sujeto pasivo a los menores de edad, menores que por sus peculiares características de seres en proceso de formación son especialmente vulnerables y por tanto deben ser objeto de una reforzada protección.

Señalaba, igualmente, que el Ministerio Público era consciente de que el impacto de la evolución tecnológica tiene ramificaciones desde el punto de vista criminógeno, en tanto la técnica siempre es un arma y cada avance ha sido, es y será, explotado criminalmente.

Desde el punto de vista político criminal se señalaba también que la investigación de este tipo de delitos presenta unas especiales dificultades.

La Fiscalía General del Estado asumía que la tendencia hacia la especialización viene impuesta por las exigencias de un mundo cada vez más complejo. De hecho esta asunción se ha concretado en la creación en unos casos por Ley y en otros por las potestades autoorganizativas de la propia Institución de Fiscales y de Fiscalías especializadas por razón de la materia: la Fiscalía Antidroga, Anticorrupción, la creación en las Fiscalías de secciones especiales dedicadas al tratamiento penal de los menores, a la vigilancia penitenciaria, a la persecución de los delitos económicos, al medio ambiente, al consumo así como, fuera del ámbito penal, a la protección de menores o a los asuntos de Derecho de Familia.

Esta tendencia, que se está acelerando cada vez más, ha dado lugar recientemente a la creación de las Secciones contra la violencia sobre la mujer y a la designación de Fiscales Especialistas en materia de incendios forestales.

La propuesta realizada –finalizaba el escrito– será objeto de reflexión y estudio, siempre partiendo de la premisa que la creación de especialidades debe venir precedida de un análisis riguroso y de las correspondientes dotaciones de medios a fin de evitar que las mismas se vean en la práctica reducidas a un mero ejercicio de voluntarismo nominalista.

2.1.17. Propuesta remitida a la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información, Ministerio de Industria, Turismo y Comercio para la creación de una Comisión Interdepartamental sobre navegación segura en Internet

Actualmente, y como consecuencia de las innovaciones tecnológicas que se vienen desarrollando en Internet y en las Tecnologías de la Comunicación e Información, existen numerosas ocasiones de mejorar la calidad de la formación e información de la Infancia y de la Juventud; sin embargo, también existen posibilidades de alterar esa formación e información con elementos negativos.

Por ello, es necesario dar seguridad y tranquilidad sin apartar responsabilidades y consejos, impulsando el fomento de un uso seguro de Internet donde será imprescindible prevenir y actuar de forma inmediata ante la existencia de contenidos perjudiciales e ilegales, especialmente, aunque no sólo, en todo lo relacionado con la pornografía infantil, la apología del racismo y la xenofobia y otros, evitando, con ello, los posibles efectos nocivos en el uso de las nuevas tecnologías de la información.

Ha de plantearse, como objetivo fundamental, afrontar los problemas relativos a la seguridad de los menores en el empleo de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TICs), así como transmitir confianza al entorno educativo (padres, madres y profesores) ya que es donde se encuentran los futuros usuarios de dichas tecnologías.

Todas las sociedades democráticas han situado entre sus valores más destacados la protección de la infancia. Esto supone que es un deber social protegerla contra una serie de peligros y de amenazas para su crecimiento y desarrollo como personas en sociedad. Dicho deber alcanza a todos: a los padres y madres, a los docentes, a las empresas e iniciativa privada –especialmente a los proveedores de contenidos y acceso—, a las asociaciones de internautas y al Estado, que debe mantener un interés preeminente en garantizar la protección de los menores.

Este interés ha llevado a los gobiernos democráticos a buscar formas de proteger a la infancia en Internet. Se han aprobado leyes para regular el acceso de los menores a contenidos considerados inadecuados, así como para garantizar su propia privacidad y la de sus familiares. Del mismo modo, se está implicando al entorno empresarial y a los proveedores de acceso y contenidos (ISPs) en esta tarea, quienes además están colaborando ya con las organizaciones que trabajan en la protección de la infancia en el empleo de las TICs.

La Unión Europea, además de las previsiones que sobre Infancia realiza el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, viene desarrollando un plan de acción para una Internet segura para la infancia. Este plan de acción se articula en torno a tres líneas de actuación: la creación de un entorno más seguro para los menores –fundamentalmente mediante la implementación de una red europea de «líneas directas» y el fomento de la autorregulación y códigos de conducta—, la elaboración de sistemas de filtrado y clasificación de los contenidos y el desarrollo de actividades de sensibilización.

Muestra del interés de la Unión Europea por esta cuestión ha sido el contenido del artículo III-271 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, ya que destaca que la ley marco europea podrá establecer normas mínimas relativas a la definición de las infracciones penales y de las sanciones en ámbitos delictivos que sean de especial gravedad y tengan una dimensión transfronteriza derivada del carácter o de las repercusiones de dichas infracciones o de una necesidad particular de combatirlas según criterios comunes; entre estos ámbitos delictivos incluye expresamente a la delincuencia informática.

Siguiendo estas premisas, se ha alcanzado un acuerdo entre los principales proveedores de Internet de España (Terra, MSN, Wanadoo y Yahoo) e Instituciones y ONGs de Protección de la Infancia (Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid, Protégeles y ACPI), cuya mesa permanente deberá trasladar a las Administraciones Públicas, Gobierno, Comunidades Autónomas y Ayuntamientos los resultados y propuestas surgidas del trabajo desarrollado por la misma.

Por las anteriores razones, esta Institución estimó conveniente proponer a la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información la creación de una Comisión Interdepartamental sobre Navegación Segura en Internet, que pudiera atender a las necesidades expresadas. Dicha Comisión –se señalaba– podría crearse con carácter autónomo o bien como comisión especializada en el seno del Consejo Asesor de las Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información ya existente con las características y composición que a continuación se detallan:

#### **Funciones**

La Comisión cuya creación se propuso debería analizar regularmente la evolución de los contenidos en Internet de carácter ilegal e inconveniente para el correcto desarrollo de los menores.

La Comisión propuesta podría, asimismo, estudiar la adopción de iniciativas dirigidas a impedir la presencia no sólo de los contenidos ilegales e inconvenientes, sino de aquellos que representen una amenaza real para la seguridad e integridad física de los menores y que se manifiesten contrarios a los valores universales socialmente admitidos (v.g. páginas, foros, grupos o comunidades virtuales en las que se haga apología de la violación de menores, promoción de la pedofilia e incitación al delito sexual; páginas, foros, grupos o comunidades virtuales en las que se incite de forma directa a la anorexia y la bulimia –páginas pro-anorexia y pro-bulimia– invitando a los menores a poner en práctica acciones que implican un riesgo importante para su vida e integridad física).

Resultaría importante desarrollar acciones en materia de sensibilización de los sectores implicados en la educación de los menores: asociaciones de padres y madres de alumnos, centros escolares y los propios menores, transmitiendo la necesidad de hacer un uso más consciente y responsable de Internet.

Correspondería también a la Comisión el diseño y planificación de estrategias dirigidas a lograr la implicación del entorno familiar y escolar. Todo ello siempre con el objetivo de superar la «brecha digital» que puede dificultar la comunicación y generar desigualdades sociales.

Debería prestarse, del mismo modo, especial atención a la colaboración con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, atendiendo a su inestimable experiencia y reforzando su capacidad de anticipación.

#### Composición

Se proponía que la Comisión Interdepartamental sobre seguridad en Internet reuniera la representación y el concurso de los siguientes Ministerios, instituciones y entidades:

#### 1. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación

La cooperación y colaboración internacional es totalmente necesaria, dado que Internet y las Tecnologías de la Información y Comunicación han adquirido una dimensión global y planetaria. De hecho, como se ha denunciado ya en numerosas ocasiones, la mayoría de los contenidos ilegales que han sido alojados en servidores españoles en algún momento, proceden en su mayor parte de individuos y organizaciones que radican en países no pertenecientes a la Unión Europea.

#### 2. Ministerio de Justicia

Las funciones del Ministerio de Justicia en relación con su cometido de desarrollar el ordenamiento jurídico y velar por los principios de seguridad jurídica, armonía e integración del mismo, hace totalmente recomendable su presencia y participación en la Comisión cuya creación se propone, toda vez que es de todo punto necesario actualizar la normativa vigente al vertiginoso desarrollo de Internet y las Tecnologías de la Información y Comunicación.

#### 3. Ministerio de Interior

Las Unidades Operativas de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, tienen una responsabilidad indudable en la ya eficaz labor de prevención, seguimiento, control y, en su caso, persecución de los contenidos y prácticas ilícitas que se cometen a través de la Red.

#### 4. Ministerio de Educación y Ciencia

Todos los españoles y especialmente los menores de edad tienen derecho a la educación y a la formación en nuevas tecnologías. Los poderes públicos deben desarrollar planes formativos, con el objetivo de eliminar las barreras en el aprendizaje de los equipos y educar y formar en el uso adecuado de Internet y las Tecnologías de la Información y Comunicación.

#### 5. Ministerio de Industria, Turismo y Comercio

A través, sobre todo, de la Secretaría de Estado para las Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información, toda vez que asume funciones de impulso, programación y supervisión en mate-

ria de telecomunicaciones, medios audiovisuales y de la sociedad de la información y el estudio, propuesta y ejecución de la política general sobre telecomunicaciones, medios audiovisuales y desarrollo de la sociedad de la información, así como la elaboración y propuesta de la normativa referente a la ordenación y regulación de las telecomunicaciones, los medios audiovisuales y los instrumentos que favorezcan el desarrollo de la sociedad de la información.

6. Asociaciones de Usuarios de Internet, proveedores de servicios, asociaciones de padres y organizaciones de protección a la infancia

Además de los Ministerios anteriormente citados, resulta imprescindible que estén representados en esta Comisión las Asociaciones de Usuarios de Internet, proveedores de servicios, asociaciones de padres y madres, así como las organizaciones de protección a la infancia en el empleo de las TIC, con el fin de preservar a los menores de contenidos ilícitos y/o perjudiciales para su correcto desarrollo.

#### 2.2. Propuestas y orientaciones remitidas a entidades privadas

2.2.1. Propuesta dirigida al Presidente de la Asociación Democrática de Guardias Civiles en relación con el derecho al honor, intimidad y propia imagen de las personas menores de edad

En fecha 4 de abril de 2005 se remitió escrito al Presidente de la Asociación Democrática de Guardias Civiles en relación con la tramitación de un expediente de queja relativo al derecho al honor, intimidad y propia imagen de una menor.

La madre de dicha menor se dirigió a esta Institución para poner de manifiesto su malestar por la aparición de la imagen de su hija en una revista editada por la Asociación Democrática de Guardias Civiles, publicada en noviembre del año 2004 y difundida también en la página web de la citada Asociación, ilustrando un anuncio de un curso de prevención e intervención en situaciones de malos tratos y abusos sexuales.

A tenor de lo informado por la interesada, tras una conversación del padre de la menor el responsable de la publicación, se retiró la fotografía.

A pesar de ello y dada la difusión que tuvo la publicación, esta Institución estimó necesario someter a la consideración de la citada Asociación algunas reflexiones, sin pretender obviar el valor del derecho a la libertad de información y a la libertad de expresión reconocido en el artículo 20.4 de nuestra norma fundamental, como garantía institucional de una opinión pública libre.

Sin perjuicio del necesario respeto a ese derecho, a juicio de este Comisionado no debe olvidarse que el interés superior del menor de edad, como principio inspirador de todas las actuaciones de Administraciones Públicas y Entidades Privadas con él relacionadas, debe prevalecer sobre cualquier otro interés legítimo que pudiera concurrir. Por tanto, constituye un límite a la libertad de expresión y al derecho fundamental a comunicar libremente información veraz.

Desde un punto de vista jurídico debe recordarse que la imagen, como el honor y la intimidad, constituyen hoy un derecho fundamental de la persona consagrado en el artículo 18.1 de nuestra Carta Magna.

En lo que se refiere a los menores de edad, la Constitución Española, en su artículo 39.4, establece que «los niños gozarán de la protección prevista en los acuerdos internacionales». A estos efectos se hace necesario traer a colación el artículo 16 de la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, de 20 de noviembre de 1989, según el cual «ningún niño será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada» o la Carta Europea de los Derechos del Niño, que en su artículo 8, párrafos 29 y 43 expresa que todo niño tiene derecho a no ser objeto por parte de un tercero de intrusiones injustificadas en su propia vida y a ser protegido contra la utilización de su imagen de forma lesiva para su dignidad.

En nuestro derecho interno la Ley Orgánica 1/1982 sobre Protección Civil de los Derechos al Honor, a la Intimidad Personal y Familiar y a la Propia Imagen configura el derecho a la intimidad como un límite del derecho a la información y a la libertad de expresión y la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor define la intromisión ilegítima en el derecho al honor, la intimidad y la propia imagen del menor como cualquier utilización de su imagen o su nombre en los medios de comunicación que pueda implicar menoscabo de su honra o reputación o que sea contraria a sus intereses incluso si consta el consentimiento del menor o de sus representantes legales.

Por su parte, interpretando lo establecido en la Ley Orgánica citada, el Tribunal Supremo, en sentencia de 7 de octubre de 1996, manifestó que el derecho a la propia imagen «pertenece a los derechos de la personalidad y se concreta en la facultad exclusiva del titular de difundir o publicar su propia imagen, pudiendo en consecuencia evitar o impedir la reproducción y difusión, con independencia de cuál sea la finalidad de esta difusión».

Y más explícitamente, «el derecho a la propia imagen es el derecho que cada individuo tiene a que los demás no reproduzcan los caracteres esenciales de su figura sin consentimiento del sujeto, de tal manera que todo acto de captación, reproducción o publicación por fotografía, filme u otro procedimiento de la imagen de una persona en momentos de su vida privada o fuera de ellos supone una vulneración o ataque al derecho fundamental a la imagen, como también lo es la utilización de la imagen para fines publicitarios, comerciales o de naturaleza análoga. El derecho se vulnera, también, aunque la reproducción de la imagen de una persona, sin su consentimiento, se haga sin fines publicitarios, comerciales o de naturaleza análoga».

Parece claro, entonces, que la facultad de disponer de la imagen de una persona requiere del consentimiento expreso de tu titular, tal y como exige el artículo 2.2 de la Ley Orgánica 1/1982 citada. Tratándose de un menor de edad, podrá otorgarlo él mismo, si sus condiciones de madurez lo permiten; o en caso contrario, cuando aquél no tiene capacidad de defenderse o hacer valer sus derechos o, simplemente, de prestar su consentimiento, serán sus padres o representantes legales, los que se erijan en portavoces de sus intereses y bienestar, con la necesaria cooperación, además, del Ministerio Fiscal, cuya intervención actúa a modo de asentimiento, autorización o ratificación, tal como se prevé en el artículo 3.2 del mismo texto legal.

En el caso planteado, podría entenderse que la imagen que ilustraba el mencionado anuncio es meramente accesoria, sin embargo, no hay duda de que el asunto al que se vincula, malos tratos y abusos sexuales, podría poner en riesgo el interés de la menor que aparece en el anuncio.

Por tanto, esta Institución confiando en la sensibilidad de los profesionales, remitió las anteriores consideraciones, esperando que, en el futuro, no se volviera a hacer uso de las imágenes de la menor sin contar previamente con el consentimiento de sus titulares, equilibrando con ello la controversia entre el derecho fundamental a la intimidad de los menores de edad y la libertad de difundir información veraz y relevante.

2.2.2. Propuesta dirigida al Jefe del Servicio Regional de Madrid de la Agencia EFE en relación con el derecho al honor, intimidad y propia imagen de las personas menores de edad

Durante el ejercicio 2005, se dirigió al Defensor del Menor el padre de dos hermanos, uno de ellos menor de edad, exponiendo que, hace unos años, sus hijos fueron víctimas de abusos sexuales por parte de un sacerdote. Estos hechos fueron objeto de denuncia, tanto por los padres de los menores, como por algunos catequistas de la parroquia, integrantes de un colectivo que se personaron como acusación popular. Al parecer, cuando se expusieron los hechos, éstos estaban siendo investigados por un Juzgado de Madrid.

Cuando los padres descubrieron los hechos, intentaron poner todos los medios para que sus hijos pudieran superar lo ocurrido, procurándoles ayuda psicológica como primera medida, y apartándoles del asunto hasta que estuvieran en condiciones de afrontar su paso por el juzgado. Sin embargo, según su relato, los catequistas a los que se ha hecho referencia comenzaron a acudir a los medios de comunicación difundiendo detalles de lo sucedido sin consultar siquiera el estado en que se encontraban los menores.

Según la documentación aportada, los hechos fueron difundidos en numerosos medios de comunicación escritos, diarios digitales, televisiones y emisoras de radio.

Ante esta situación, los padres pusieron de manifiesto su angustia, dado el sufrimiento que sus hijos padecían cada vez que se divulgaban los hechos. Si bien es cierto que las noticias difundidas en los medios no recogían los datos de los menores, aportaban información suficiente para que en su entorno cercano fueran perfectamente identificados (nombre y apellidos del sacerdote, datos de la parroquia, del barrio, etc.), teniendo en cuenta, sobre todo, que la estrecha relación del sacerdote con los chicos en los últimos años era asidua y pública.

La divulgación del asunto por parte de los medios de comunicación y de los propios catequistas que facilitaron a aquéllos la información, provocaba gravísimos perjuicios a los entonces menores, ya que habían perdido sus relaciones personales con el que era su grupo de amigos en el barrio, habían sufrido retrasos en su rendimiento escolar, la interrupción de las terapias cada vez que lo sucedido aparecía en un medio de comunicación y dificultades también en su equilibrio personal.

Por otra parte, las noticias iniciales difundieron datos incorrectos sobre la agresión, que sólo consiguieron añadir una nueva herida a la víctima sobre la que ya había soportado, e incrementar su estigmatización en el entorno cercano.

A ello se unía la difamación que se había propagado sobre la familia, de la que se llegó a afirmar que aceptó cantidades importantes de dinero del Arzobispado, a cambio de su silencio.

Por otra parte, los padres no se explicaban cómo algunos medios podían haber tenido acceso al mismo pudiendo haber difundido datos impunemente, si el Juez decretó el secreto del sumario.

Ante estos hechos, dado que las divulgaciones descritas podrían constituir una intromisión ilegítima en la intimidad, al amparo de lo dispuesto en la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de

Protección Jurídica del Menor, a tenor de lo establecido en el artículo 25.2 de la Ley 5/1996, de 8 de julio, del Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid, esta Institución dio traslado de la queja expresada a la Sección de Menores de la Fiscalía del Tribunal Superior de Justicia de Madrid.

Por otra parte, el Defensor del Menor resolvió dirigirse al Jefe del Servicio Regional de Madrid de la Agencia EFE apelando a su sensibilidad y rogando el máximo cuidado en el tratamiento informativo de la noticia para que, en caso de que fuera necesario reproducirla, se omitieran detalles de la misma, cuya difusión pudiera provocar graves perjuicios a las víctimas.

Se recordaba también que el derecho de los ciudadanos a recibir una información veraz y relevante, y de los medios de comunicación a la libertad en el desempeño de su labor, como garantía de una opinión pública libre y base de un estado democrático, debe encontrar un límite en el interés superior del menor de edad, como principio inspirador de todas las actuaciones con él relacionadas y prevalente sobre cualquier otro interés legítimo que pudiera concurrir.

2.2.3. Propuesta dirigida al Director Agencia Korpa en relación con el derecho al honor, intimidad y propia imagen de las personas menores de edad

Ante el Defensor del Menor compareció la ex-esposa de un conocido periodista para poner de manifiesto su malestar y preocupación debido a la aparición de la imagen de su hija de nueve años de edad en el programa televisivo *Salsa Rosa*.

Según relataba la interesada, el mencionado programa difundió imágenes de la menor con su padre, al parecer captadas por la Agencia Korpa al salir la niña del colegio, sin consentimiento, ni conocimiento de los representantes legales de la menor. Aunque la cadena veló el rostro de la niña, para ella misma, igual que para su familia, fue impactante saberse seguida por periodistas y verse después en el programa mencionado.

Al margen de las acciones legales que el padre hubiera podido emprender, la interesada pretendía evitar en lo posible que un suceso como el descrito volviera a producirse.

Además de remitir las consideraciones y reflexiones que más adelante se recogen, se recordó al director de la Agencia Korpa los graves perjuicios que se pueden causar a los menores de edad, de los que esta Institución ha sido testigo con más frecuencia de la deseada, al revelar públicamente hechos que pertenecen estrictamente a su vida privada, o utilizar su imagen con motivo, casi siempre, de la notoriedad y la fama, no propia, sino de sus padres o de alguien de su entorno cercano.

Por ello, sin perjuicio del necesario respeto al derecho a la información y a la libertad de expresión reconocidos en el artículo 20.4 de nuestra norma fundamental, se instó al referido medio de comunicación a optar por una posición respetuosa frente a los hijos de personas de relevancia pública, evitando el uso de su imagen, cualquier juicio de valor que pueda afectar a su reputación de estos menores y, en general, tratando de apartarlos de los denominados *programas del corazón*.

A juicio de este Comisionado no debe olvidarse que el interés superior del menor de edad, como principio inspirador de todas las actuaciones de Administraciones Públicas y Entidades Privadas con él relacionadas, debe prevalecer sobre cualquier otro interés legítimo que pudiera con-

currir. Por tanto, constituye un límite a la libertad de expresión y al derecho fundamental a comunicar libremente información veraz.

En nuestro derecho interno la Ley Orgánica 1/1982 sobre Protección Civil de los Derechos al Honor, a la Intimidad Personal y Familiar y a la Propia Imagen configura el derecho a la intimidad como un límite del derecho a la información y a la libertad de expresión y la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor define la intromisión ilegítima en el derecho al honor, la intimidad y la propia imagen del menor como cualquier utilización de su imagen o su nombre en los medios de comunicación que pueda implicar menoscabo de su honra o reputación o que sea contraria a sus intereses incluso si consta el consentimiento del menor o de sus representantes legales.

Asimismo ha de tenerse en cuenta la doctrina jurisprudencial según la cual el derecho a la intimidad salvaguardado en el art. 18.1 C.E. «tiene por objeto garantizar al individuo un ámbito reservado de su vida frente a la acción y al conocimiento de terceros, sean estos poderes públicos o simples particulares, que está ligado al respeto de su dignidad» y más explícitamente, «El legítimo interés (de los menores) de que no se divulguen datos relativos a su vida personal o familiar, como aquí sucede, parece imponer un límite infranqueable ... al derecho fundamental a comunicar libremente información veraz [art. 20.1 d) C.E.] ... sin que la supuesta veracidad de lo revelado exonere al medio de comunicación de responsabilidad por la intromisión en la vida privada de ambos menores» (STC 15 de julio de 1999).

Por otra parte, el hecho de que el padre de la menor se tratase de una persona que ha alcanzado notoriedad pública, por su actividad profesional en los medios de comunicación, es del todo irrelevante, dado que la intimidad que se ve afectada por los hechos objeto de queja no es la suya sino la de su hija, exclusiva titular del derecho amenazado. Además, si bien es cierto que la cadena tuvo la precaución de velar el rostro de la niña, ello no evitó que en el entorno cercano de la menor, esta fuera perfectamente identificada.

## 2.2.4. Propuesta remitida al Director Agencia Korpa en relación con el derecho al honor, intimidad y propia imagen de las personas menores de edad

Ante esta Institución compareció la madre de una menor al objeto de solicitar la intervención en defensa de los derechos de su hija de corta edad. La interesada, personaje de notoria relevancia pública, ponía de manifiesto su angustia y preocupación ante la presión constante a la que estaba siendo sometida su hija por parte de determinados medios de comunicación.

Según su relato, numerosos profesionales de distintas Agencias, entre las que figuraba Korpa, se encuentran permanentemente apostados a la entrada de su domicilio, con la intención de obtener cualquier imagen de la familia. Con este mismo objetivo, varios automóviles seguían habitualmente a la interesada y su hija en cualquiera de sus actividades cotidianas. Esta presión llegaba hasta el extremo de que se apostaban también cámaras a la entrada del colegio de la niña, para divulgar después cualquier información referida a la misma, por poco relevante que fuera para el público en general y sin tener en cuenta el perjuicio que estaba sufriendo la menor por estos hechos.

A pesar de que, en el uso que se hace de esas imágenes en los distintos programas televisivos o en la prensa escrita, habitualmente se tapa el rostro de los menores para evitar su identificación,

son gravísimas las consecuencias que se derivan de la situación descrita, tanto para la interesada, como, en especial, para su hija. La menor sufría pánico cada vez que se veía perseguida por los fotógrafos y las cámaras de televisión, con frecuencia lloraba y sufría de estrés, además de otros efectos traumáticos que causaba sobre ella la propia angustia de su madre.

En esta situación, aquellos entornos donde transcurre habitualmente la vida cotidiana de la niña y que deberían ser los más íntimos, seguros y confortables, su domicilio y su centro escolar, se había convertido para ella en amenazantes; del mismo modo que una actividad como ir cada día al colegio, que debería ser estimulante, ha terminado por ser un tormento. No puede olvidar-se tampoco el riesgo de que pudiera producirse un accidente, como consecuencia de la ansiedad que provoca esta situación y el rechazo a la constante persecución.

En atención a los referidos hechos, se remitió un escrito al responsable de la citada agencia Korpa explicando que no estaba en el ánimo de esta Institución obviar el valor del derecho a la libertad de información y a la libertad de expresión reconocido en el artículo 20.4 de nuestra norma fundamental, sin embargo si se hacía necesario que los profesionales se cuestionaran si las imágenes o la información relativa a la vida de esta menor pudieran considerarse de tal relevancia pública e interés general, como para que su difusión justificase la tensión que de hecho se estaba causando sobre la niña.

A juicio de este Comisionado no debe olvidarse que el interés superior del menor de edad, como principio inspirador de todas las actuaciones de Administraciones Públicas y Entidades Privadas con él relacionadas, debe prevalecer sobre cualquier otro interés legítimo que pudiera concurrir. Además, conforme a la misma norma antes citada, la protección a la juventud y la infancia constituye un límite a la libertad de expresión y al derecho fundamental a comunicar libremente información veraz.

Al margen de consideraciones éticas, desde un punto de vista jurídico se recordó también que la imagen, como el honor y la intimidad, constituyen hoy un derecho fundamental de la persona consagrado en el artículo 18.1 de nuestra Carta Magna.

En lo que se refiere a los menores de edad, la Constitución Española, en su artículo 39.4, establece que «los niños gozarán de la protección prevista en los acuerdos internacionales». A estos efectos, se hace necesario traer a colación el artículo 16 de la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, de 20 de noviembre de 1989, según el cual «ningún niño será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada» o la Carta Europea de los Derechos del Niño, que en su artículo 8, párrafos 29 y 43 expresa que todo niño tiene derecho a no ser objeto por parte de un tercero de intrusiones injustificadas en su propia vida y a ser protegido contra la utilización de su imagen de forma lesiva para su dignidad.

En nuestro Derecho interno la Ley Orgánica 1/1982 sobre Protección Civil de los Derechos al Honor, a la Intimidad Personal y Familiar y a la Propia Imagen configura el derecho a la intimidad como un límite del derecho a la información y a la libertad de expresión y la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor define la intromisión ilegítima en el derecho al honor, la intimidad y la propia imagen del menor como cualquier utilización de su imagen o su nombre en los medios de comunicación que pueda implicar menoscabo de su honra o reputación o que sea contraria a sus intereses incluso si consta el consentimiento del menor o de sus representantes legales.

Asimismo ha de tenerse en cuenta la doctrina jurisprudencial según la cual el derecho a la intimidad salvaguardado en el art. 18.1 CE «tiene por objeto garantizar al individuo un ámbito reservado de su vida frente a la acción y al conocimiento de terceros, sean estos poderes públicos o simples particulares, que está ligado al respeto de su dignidad» (STC 15 de julio de 1999).

Por otra parte, el hecho de que la madre de la menor se trate de una persona con notoriedad pública, por sus vínculos familiares, o por la divulgación en medios de comunicación de circunstancias de su vida privada, es del todo irrelevante. Debe recordarse que la notoriedad y la fama son de sus padres, no de la niña, que es un sujeto distinto e independiente de sus representantes legales, con su propia esfera privada.

Por último, se destacaba que no se justificaba la intromisión en la intimidad de una menor porque previamente se hubiera utilizado su imagen en determinados medios con autorización paterna, dado que dicha autorización puntual no legitima en absoluto la captación y el uso de la imagen de la niña de forma indiscriminada o en un contexto completamente distinto para el que no existe autorización.

Se dieron traslado de las consideraciones anteriores al responsable de la Agencia Korpa en el ejercicio de las facultades atribuidas por el artículo 3.1, apartado d) de la Ley del Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid, rogándole las tuviera en cuenta en el futuro y animándole a que optara por una posición respetuosa frente a los hijos de personas de relevancia pública, evitando cualquier posible presión que pueda afectar al bienestar psíquico de estos menores y tratando de apartarlos de los denominados *programas del corazón* o la *prensa rosa*, especialmente en los espacios más íntimos de su vida cotidiana, como los trayectos al colegio, o los momentos de convivencia con sus padres.

En la contestación realizada se manifestaba el profundo pesar ante lo ocurrido y que no había sido en absoluto su intención ya que –referían– la agencia siempre se ha caracterizado por su profesionalidad a la hora de desarrollar su trabajo dentro del marco de la legalidad vigente, respetando el constitucionalmente establecido derecho al honor, la intimidad y la imagen de las personas, especialmente de los menores, toda vez que el mismo haya entrado en conflicto con el derecho y deber de informar cualquier hecho de trascendencia social e interés informativo, también amparado por nuestra Constitución.

En relación con es asunto concreto planteado indicaron haber realizado la labor periodística con toda diligencia y sin pretender en ningún momento perjudicar a la menor en cuestión, someterla a presión alguna, y menos aún violar su derecho al honor, intimidad personal y familiar y a la propia imagen.

Por último, y sin perjuicio de lo anterior, aseguraban explícitamente que tendrían en cuenta las propuestas formuladas por esta Institución.

2.2.5. Propuesta dirigida al Presidente del Club de Tiro Olímpico de Alcorcón en relación con el derecho al honor, intimidad y propia imagen de las personas menores de edad

Esta Institución tuvo conocimiento, mediante un escrito remitido por un particular, de la celebración de un Trofeo organizado por el Club de Tiro Olímpico Alcorcón, en las Instalaciones Deportivas de Los Cantos, pertenecientes al Patronato Deportivo del Ayuntamiento de Alcorcón, en el que, al parecer, participaron menores de edad. En una edición de la publicación *Sur Madrid* 

Alcorcón, así como en internet y en la página web del citado club deportivo, aparecía la fotografía de los ganadores y entre ellos varios niños, sosteniendo botellas de vino de la empresa vinícola que había patrocinado el evento.

Ante estos hechos, se recordó al Presidente del Club de Tiro Olímpico de Alcorcón que el artículo 37 de la Ley 6/1995, de 28 de marzo, de Garantías de los Derechos de la Infancia y la Adolescencia en la Comunidad de Madrid establece que «No se permitirá la utilización de menores para el anuncio de actividades prohibidas a los menores». En este sentido, la norma debe ponerse en relación con la Ley 5/2002, de 27 de junio sobre Drogodependencias y otros trastornos adictivos, que no sólo impide el suministro, gratuito o no, de bebidas alcohólicas de cualquier tipo a menores de dieciocho años, sino que además, explícitamente en su artículo 27.1 b) establece que en ningún caso podrán utilizarse voces o imágenes de menores de dieciocho años, para ser utilizados como soportes publicitarios de bebidas alcohólicas y tabaco.

Por su parte, el artículo 38.2 de la Ley de Garantías citada impone a la Administración de la Comunidad de Madrid la obligación de velar por el cumplimiento de las prohibiciones y limitaciones a la publicidad de bebidas alcohólicas y de tabaco, establecidas en la legislación autonómica sobre drogodependencias.

Además, debe tenerse en cuenta el artículo 8.5 de la Ley 34/1988, de 11 de noviembre, General de Publicidad según el cual queda prohibida la publicidad de bebidas alcohólicas y de tabacos en aquellos lugares donde esté prohibida su venta o consumo, en relación con el artículo 67.1 de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte, que establece: «queda prohibida en las instalaciones en que se celebren competiciones deportivas la introducción y venta de toda clase de bebidas alcohólica».

En relación con todo ello, por parte de esta Institución se resolvió dar traslado de las consideraciones expuestas tanto al Ministerio Fiscal como al citado directivo, instándole a retirar las fotografías de los menores.

Posteriormente se recibió contestación del Club de Tiro Olímpico de Alcorcón aclarando sucedido. Explicaban que lo único que habían pretendido era plasmar una determinada situación para el recuerdo de los ganadores de una competición deportiva y no realizar propaganda de nada que no fuera la propia competición. Aseguraron también que en las instalaciones deportivas donde se celebran sus pruebas, jamás se ha permitido el consumo ni vendido bebidas alcohólicas a nadie.

Además desde el citado club deportivo se informó sobre las diferentes actuaciones de promoción deportiva entre la infancia y la juventud.

En relación con la fotografía que originó la apertura de expediente indicaron que había sido retirada de su página web. Manifestaron, por último, quedar a la total y absoluta disposición de cualquiera autoridad o institución que deseara visitar o inspeccionar las instalaciones y actividades del Club, con el fin de aclarar cuantas dudas pudieran tener, para recibir cumplida información en relación con el deporte de tiro olímpico.

2.2.6. Propuesta formulada al Director General del Parque de Ocio Madrid Xanadú en relación con el derecho al honor, intimidad y propia imagen de las personas menores de edad

El padre de una menor de edad se dirigió a esta Institución en 2005 mediante una queja en la que ponía de manifiesto su malestar por lo sucedido en el centro comercial Xanadú, cuando rea-

lizaron una fotografía a su hija menor desde una de las tiendas de fotografía instaladas dentro del recinto comercial.

Según el relato, el padre reprochó esta actitud al empleado que realizó la fotografía de su hija y solicitó ver la tarjeta de la cámara, a lo que aquél se negó. Por este motivo, planteó una queja en el propio centro comercial.

Ante los hechos objeto de la queja, se sometió a la consideración del responsable del centro comercial las siguientes reflexiones, para que fueran trasmitidas al director del establecimiento implicado.

En el ámbito de nuestro derecho, el artículo 7.6 de la Ley Orgánica 1/1.982, de 5 de mayo, de Protección Civil del Derecho al Honor, a la Intimidad Familiar y a la Propia Imagen, considera intromisión ilegítima en el derecho al honor, la intimidad y propia imagen «la utilización del nombre, de la voz o de la imagen de una persona para fines publicitarios, comerciales o de naturaleza análoga».

Por su parte, interpretando lo establecido en la Ley Orgánica citada, el Tribunal Supremo, en sentencia de 7 de octubre de 1996, manifestó que el derecho a la propia imagen «pertenece a los derechos de la personalidad y se concreta en la facultad exclusiva del titular de difundir o publicar su propia imagen, pudiendo en consecuencia evitar o impedir la reproducción y difusión, con independencia de cuál sea la finalidad de esta difusión».

Y más explícitamente, «el derecho a la propia imagen es el derecho que cada individuo tiene a que los demás no reproduzcan los caracteres esenciales de su figura sin consentimiento del sujeto, de tal manera que todo acto de captación, reproducción o publicación por fotografía, filme u otro procedimiento de la imagen de una persona en momentos de su vida privada o fuera de ellos supone una vulneración o ataque al derecho fundamental a la imagen, como también lo es la utilización de la imagen para fines publicitarios, comerciales o de naturaleza análoga. El derecho se vulnera, también, aunque la reproducción de la imagen de una persona, sin su consentimiento, se haga sin fines publicitarios, comerciales o de naturaleza análoga».

Parece claro, entonces, que la facultad de disponer de la imagen de una persona requiere del consentimiento expreso de tu titular, tal y como exige el artículo 2.2 de la Ley Orgánica 1/1982 citada. Tratándose de un menor de edad, podrá otorgarlo él mismo, si sus condiciones de madurez lo permiten; o en caso contrario, cuando aquél no tiene capacidad de defenderse o hacer valer sus derechos o, simplemente, de prestar su consentimiento, serán sus padres o representantes legales, los que se erijan en portavoces de sus intereses y bienestar, con la necesaria cooperación, además, del Ministerio Fiscal, cuya intervención actúa a modo de asentimiento, autorización o ratificación, tal como se prevé en el artículo 3.2 del mismo texto legal.

Teniendo en cuenta estas consideraciones, la empresa responsable debería adoptar las medidas oportunas para evitar cualquier uso o difusión de la imagen de la menor sin contar previamente con el consentimiento de sus representantes legales, pues lo contrario podría motivar la intervención del Ministerio Fiscal prevista en el artículo 4.2 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor.

El centro comercial en cuestión remitió un escrito acusando recibo de las orientaciones realizadas, en el que además indicaban compartir enteramente las reflexiones y análisis realizados.

También informaron de que, a partir de entonces se estableció la exigencia de colocar un aviso en lugar visible en la tienda de fotografía del centro comercial expresando que las fotos tomadas al público son utilizadas únicamente con su autorización y exclusivamente para los fines expuestos por la tienda de fotografía. El letrero también indica que las restantes fotografías se borrarían automáticamente en el caso de que la persona fotografiada no tuviera interés en contratar los servicios del establecimiento comercial, además de la posibilidad de solicitar presenciar el borrado de las fotografías en el mismo instante en que éstas hubieran sido tomadas.

## 2.2.7. Orientación remitida a la Escuela Club de Baile Class en relación con el derecho al honor, intimidad y propia imagen de las personas menores de edad

Ante esta Institución compareció la madre de una menor alumna de dicha escuela de baile, para poner de manifiesto su malestar por la aparición de la imagen de varios menores de edad, en un folleto publicitario de la Escuela, sin que se hubiera recabado previamente el consentimiento de los padres o tutores de los mismos, por entender que estos hechos podrían suponer una agresión al derecho a la intimidad y propia imagen.

Al parecer, el mencionado folleto había sido repartido por el término municipal de Villaviciosa de Odón, en varios establecimientos, e incluso aparecía expuesto en muros y mobiliario urbano de la zona.

Analizados los hechos denunciados, esta Institución estimó necesario someter a la consideración de los responsables del centro las siguientes consideraciones:

Desde un punto de vista jurídico debe recordarse que la imagen, como el honor y la intimidad, constituyen hoy un derecho fundamental de la persona consagrado en el artículo 18.1 de nuestra Carta Magna.

En lo que se refiere a los menores de edad, la Constitución Española, en su artículo 39.4, establece que «los niños gozarán de la protección prevista en los acuerdos internacionales». A estos efectos se hace necesario traer a colación el artículo 16 de la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, de 20 de noviembre de 1989, según el cual «ningún niño será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada» o la Carta Europea de los Derechos del Niño, que en su artículo 8, párrafos 29 y 43 expresa que todo niño tiene derecho a no ser objeto por parte de un tercero de intrusiones injustificadas en su propia vida y a ser protegido contra la utilización de su imagen de forma lesiva para su dignidad.

En nuestro derecho interno la Ley Orgánica 1/1982 sobre Protección Civil de los Derechos al Honor, a la Intimidad Personal y Familiar y a la Propia Imagen configura el derecho a la intimidad como un límite del derecho a la información y a la libertad de expresión y la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor define la intromisión ilegítima en el derecho al honor, la intimidad y la propia imagen del menor como cualquier utilización de su imagen o su nombre en los medios de comunicación que pueda implicar menoscabo de su honra o reputación o que sea contraria a sus intereses incluso si consta el consentimiento del menor o de sus representantes legales.

Por su parte, interpretando lo establecido en la Ley Orgánica citada, el Tribunal Supremo, en sentencia de 7 de octubre de 1996, manifestó que el derecho a la propia imagen "pertenece a los

derechos de la personalidad y se concreta en la facultad exclusiva del titular de difundir o publicar su propia imagen, pudiendo en consecuencia evitar o impedir la reproducción y difusión, con independencia de cuál sea la finalidad de esta difusión."

Y más explícitamente, «el derecho a la propia imagen es el derecho que cada individuo tiene a que los demás no reproduzcan los caracteres esenciales de su figura sin consentimiento del sujeto, de tal manera que todo acto de captación, reproducción o publicación por fotografía, filme u otro procedimiento de la imagen de una persona en momentos de su vida privada o fuera de ellos supone una vulneración o ataque al derecho fundamental a la imagen, como también lo es la utilización de la imagen para fines publicitarios, comerciales o de naturaleza análoga. El derecho se vulnera, también, aunque la reproducción de la imagen de una persona, sin su consentimiento, se haga sin fines publicitarios, comerciales o de naturaleza análoga».

Parece claro, entonces, que la facultad de disponer de la imagen de una persona requiere del consentimiento expreso de tu titular, tal y como exige el artículo 2.2 de la Ley Orgánica 1/1982 citada. Tratándose de un menor de edad, podrá otorgarlo él mismo, si sus condiciones de madurez lo permiten; o en caso contrario, cuando aquél no tiene capacidad de defenderse o hacer valer sus derechos o, simplemente, de prestar su consentimiento, serán sus padres o representantes legales, los que se erijan en portavoces de sus intereses y bienestar, con la necesaria cooperación, además, del Ministerio Fiscal, cuya intervención actúa a modo de asentimiento, autorización o ratificación, tal como se prevé en el artículo 3.2 del mismo texto legal.

## 2.2.8. Orientación remitida a Telecinco en relación con el derecho al honor, intimidad y propia imagen de las personas menores de edad

Esta Institución del Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid recibió un escrito acompañado de un soporte DVD, en relación con la emisión de un reportaje en el programa «Aquí hay tomate» de Telecinco, en el que aparecían escenas de la vida privada de una menor de edad llamada, hija de una conocida presentadora de televisión.

El escrito recibido manifestaba la existencia de un menoscabo del derecho al honor, intimidad y propia imagen de la menor. A pesar de haberse velado su rostro para evitar su identificación, se grabaron y emitieron voces que dejaban entrever detalles de su vida familiar.

Analizado el vídeo del programa en cuestión, si bien no fue posible concluir un claro y grave menoscabo del derecho al honor, intimidad y propia imagen de la menor, sí fue posible advertir que los menores de edad son quienes pueden sufrir las consecuencias de la revelación pública de hechos que pertenecen estrictamente a su vida privada, con motivo, casi siempre, de la notoriedad no propia, sino de alguien de su entorno cercano, en este caso la de su progenitora.

En absoluto está en el ánimo de esta Institución hacer desaparecer a los menores de los medios de comunicación; tampoco culpabilizar a estos últimos; ni, por supuesto, obviar el valor del derecho a la libertad de información y a la libertad de expresión que reconoce el artículo 20.4 de nuestra norma fundamental como garantía fundamental de una opinión pública libre.

Sin embargo, una vez más, parece necesario cuestionar si la información divulgada, relativa a la esfera más íntima de convivencia de esta menor, puede considerarse de relevancia pública e interés general.

A juicio de este Comisionado Parlamentario –se recordaba a la cadena Telecinco– no debe olvidarse que el interés superior del menor de edad, como principio inspirador de todas las actuaciones de Administraciones Públicas y Entidades Privadas con él relacionadas, debe prevalecer sobre cualquier otro interés legítimo que pudiera concurrir, por lo que constituye un límite a la libertad de expresión y al derecho fundamental a comunicar libremente información veraz.

Por otra parte, creemos que el hecho de que la madre de la menor sea una persona que ha alcanzado notoriedad pública es del todo irrelevante, dado que la intimidad que pudiera verse afectada no sería la suya, sino la de su hija, exclusiva titular del derecho.

### 2.2.9. Orientación remitida a la Editorial Edelvives en relación con determinados contenidos de un libro de texto

En esta Institución se recibieron dos escritos, uno de ellos rubricado por una mujer de origen afroeuropeo, en los que se exponía la disconformidad con el ejemplo didáctico que se emplea para enseñar a los niños el uso de una letra del abecedario, concretamente en el libro de texto comercializado por la Editorial Edelvives, denominado «Escondites 2. Antología de textos», destinado al aprendizaje de la lengua española de los alumnos del segundo curso de Educación Primaria.

Al parecer, en la página duodécima del citado libro, en el pasaje «Los dragones en la escuela» y al tratar sobre el uso de la letra «K», se utilizaban como ejemplos de palabras encabezadas por dicha letra los de kilo y Ku-Klux-Klan.

Dado que una de las referencias se establecería con una lamentable organización que adquirió notoriedad por su atentados contra hombres y mujeres de raza negra y su creencia en la inferioridad innata de los negros, consideramos que, sin el ánimo de establecer ningún tipo de censura sobre unos hechos que forman parte de la Historia, podría aprovecharse la ocasión, tratándose de libros de texto, para aconsejar a los educadores que expliquen a sus alumnos que el racismo, cualquiera que sea su fundamento ideológico, es causa de dolor y frustración para quienes lo sufren y sus familiares, y un cáncer para aquellas sociedades que pretenden desarrollarse siguiendo principios como la igualdad, la solidaridad y el respeto al prójimo, cualesquiera que sean su raza, religión, sexo o clase social, valores que llenan de contenido nuestro sistema democrático y son la base de la paz social.

Este Comisionado Parlamentario puso estos hechos en conocimiento de la Editorial Edelvives para que, en el caso de que fueran tal y como se relataban en los escritos remitidos a esta Institución, pudieran ser valoradas las anteriores reflexiones con objeto de coadyuvar a que los niños se formen en la comprensión de los derechos y libertades que se hallan reconocidos legalmente a todos los ciudadanos.

## 2.2.10. Propuesta dirigida a Telefónica Móviles, S.A. en relación con los contenidos de una campaña publicitaria

En esta Institución se recibió un escrito de queja remitido por padre de un menor, por el que participaba que su hijo, de dieciséis años de edad, había recibido una carta de Telefónica Móviles a través de la cual, y utilizando la referencia a un supuesto amigo llamado «Josete», se le conmi-

naba a realizar un mayor número de llamadas a los propios empleando un nuevo servicio de «Movistar» denominado «Mis Cinco».

En dicha misiva se utilizaban expresiones como: «...últimamente noto tu comportamiento un poco extraño. Has dejado de llamar a los amigos sin ninguna explicación y nadie entiende nada»; «iPero, no seas así!»; «iTe sale por tres céntimos minuto! iMenuda ganga!»; «Si de verdad te has enfadado con nosotros puedes cambiar tus números por otros nuevos iY cámbiate rápido a mis cinco, que te vas a quedar sin amigos!».

Ante estos hechos, este Comisionado Parlamentario trasladó las siguientes consideraciones a la empresa Telefónica Móviles, S.A. incidiendo en que la especial protección que se atribuye a los derechos e intereses de los menores debe presidir permanentemente la actuación de las entidades publicas y privadas y, en el caso de estas últimas, sus campañas publicitarias y comerciales, así como determinar un mayor control de los mensajes cuando se trata de comunicar el beneficio de un determinado producto o servicio a los consumidores más pequeños e influenciables.

Los niños y adolescentes son sujetos en desarrollo físico y psíquico, especialmente vulnerables a los mensajes publicitarios que reciben, al no estar completa su capacidad de discernimiento. En consecuencia, venimos a transmitirles estos razonamientos para que sean valorados en el momento de elaborar próximos argumentos publicitarios, más aún si se dirigen a menores de edad, con base en la cualificada protección que ha de dárseles.

## 2.2.11. Propuesta formulada a Volkswagen Audi España, S.A. en relación con los contenidos de un spot publicitario

Durante 2005, esta Institución recibió diversos escritos y llamadas telefónicas de ciudadanos, en su mayoría padres y madres de familia, para mostrar su desacuerdo y preocupación por la emisión en televisión de un anuncio publicitario del automóvil *Wolkswagen Golf*, con caja de cambios *DSG*, en el que aparece un menor imitando el sonido de un coche de forma continuada durante todo el *spot*.

La preocupación manifestada por estos ciudadanos venía referida, principalmente, a la posibilidad de que menores que visualizan dicho anuncio pudieran imitar a su protagonista, cuestión que podría perjudicar la salud de los niños que repitieran tal acción.

Habiendo realizado un seguimiento en el tiempo de esta campaña publicitaria, este Comisionado Parlamentario tuvo conocimiento que, en los inicios de emisión de este anuncio, la Asociación de Usuarios de la Comunicación –AUC–, con fecha 8 de junio de 2005, presentó una denuncia por este mismo *spot* ante la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información, con base en el posible incumplimiento del artículo 16.1 c) de la Ley 25/1994, de 12 de julio, por la que se incorpora al Ordenamiento Jurídico Español la Directiva 89/552/CEE, sobre la coordinación de Disposiciones Legales, Reglamentarias y Administrativas de los Estados Miembros relativas al ejercicio de actividades de Radiodifusión Televisiva.

Dicho artículo, que establece que la publicidad por televisión no contendrá imágenes o mensajes que puedan perjudicar moral o físicamente a los menores recoge, en su apartado c), que dicha publicidad no podrá, sin motivo justificado, presentar a los niños en situaciones peligrosas.

Como contestación a la referida denuncia, esta Institución conoció el parecer de dicha Secretaría de Estado, la cual no encontró elementos suficientes que hicieran suponer una vulneración del art.16.1.c) de la Ley 25/1994. A su juicio, las situaciones en que aparecen los menores se presentan en un entorno creativo en el que no se aprecian circunstancias para que dicha situación pueda calificarse comúnmente como peligrosa.

Asimismo y en la mencionada contestación, la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información comunica que solicitó la opinión de AUTOCONTROL sobre el particular, la cual emitió informe en el que concluye que no existen obstáculos que desaconsejen la difusión del anuncio analizado.

No obstante lo anterior, posteriormente a ello en esta Institución un correo electrónico de una madre domiciliada en la Comunidad de Madrid, en el que nos relataba que su hijo, de siete años de edad, perdió el conocimiento en su Colegio al imitar ese anuncio e intentar ponerse lo más colorado posible.

Ante estos últimos hechos, y el ánimo de evitar que los mismos se puedan repetir en otros niños, este Comisionado Parlamentario autonómico transmitió directamente a la citada empresa fabricante de automóviles su preocupación por la emisión del anuncio en televisión, solicitando que valorase la posibilidad de que fuera retirado o, en su caso, que fuera emitido en horario fuera del establecido como de especial protección, a partir de las veintidós horas, máxime cuando el objeto publicitado estaba dirigido, sin lugar a dudas, a posibles consumidores adultos.

Ante ello, Volkswagen Audi España, S.A. remitió un escrito alegando que se había procedido, durante la emisión de la primera oleada del *spot*, a consultar con diversos profesionales médicos cualificados. La respuesta había sido satisfactoria para dicha empresa, no viendo las personas consultadas peligrosidad en la emisión.

No obstante a lo anterior, teniendo en cuenta los dos casos de los que tenían constancia, según los cuales presumiblemente había menores que habían sufrido algún daño repitiendo el comportamiento de los niños del anuncio, se decidió por la empresa y así se comunicó a esta Institución que no se volvería a emitir el *spot* en cuestión dándose por terminada la campaña.

## 2.2.12. Propuesta remitida a Antena 3 Televisión en relación con determinados contenidos del programa especial de fin de año

En los últimos días del año 2005 se pusieron en contacto con esta Institución distintos profesionales relacionados con la Pediatría, exponiendo que Antena 3 Televisión tenía previsto emitir un especial en Noche Vieja en el que un menor de edad, al parecer protagonista de la afamada serie televisiva «Aquí no hay quien viva», despediría el año realizando un brindis con una copa de champán.

Sin intención alguna de prejuzgar los hechos y desde la más absoluta prudencia, esta Institución se vio obligada a mostrar los riesgos que conllevaría la posible emisión del programa en cuestión, ya que pudiera contribuir, entre otras cuestiones, a la trivialización y justificación del consumo de alcohol por menores en fechas tan señaladas.

De este modo se trasladaron para su conocimiento y valoración las siguientes reflexiones a la citada cadena de televisión Antena 3:

Los medios de comunicación y en particular la televisión son un agente fundamental en la socialización de los individuos, y como tal, un claro transmisor de valores, hábitos y pautas de comportamiento a un mismo nivel, incluso en algunos casos superior, a la familia, la escuela y el grupo de iguales.

Con base en esta importancia apuntada por la Comunidad Científica, la posible participación de un personaje de ficción menor de edad en una serie de gran éxito y máxima audiencia consumiendo alcohol, aun en el marco figurado de la despedida de un año y la entrada de otro, resultaría un mensaje contradictorio con la responsabilidad social que todos tenemos que tener en relación con el consumo de alcohol por menores.

Han sido muchos padres y madres los que, a lo largo de los casi diez años de funcionamiento de la Institución del Defensor de Menor, nos han mostrado sus inquietudes y preocupación por el consumo de bebidas alcohólicas por parte de personas menores de edad; por ello, desde prácticamente el inicio de la andadura de esta Institución, dicho consumo ha sido una cuestión a la cual se ha prestado especial interés y atención, dando lugar a un buen número de actuaciones, bien de carácter puntual como la tramitación de quejas; bien, con un alcance más general, como el estudio de la situación en la Comunidad de Madrid, la formulación de sugerencias y recomendaciones a las diferentes Administraciones públicas, así como la intervención en el proceso de elaboración de la Ley de la Comunidad de Madrid sobre Drogodependencias y otros trastornos adictivos.

Las cifras sobre consumo de alcohol por menores resultan ciertamente preocupantes, ya que según la última encuesta escolar sobre drogas, el consumo de bebidas alcohólicas está claramente generalizado entre los escolares de 14 a 18 años: el 78,1% de ellos ha consumido alcohol alguna vez, el 77,7% los últimos 12 meses y el 63,5% los últimos 30 días, siendo la edad media de inicio en el consumo de alcohol de 13,7 años. El 63,5% de los adolescentes de entre 14 y 18 años consumen alcohol de forma habitual y el 29,2% se emborracha habitualmente.

# 8. INFORMES Y SEGUIMIENTO DE TRABAJOS NORMATIVOS

#### 8. Informes y seguimiento de trabajos normativos

En el ejercicio de las competencias establecidas en la Ley 5/1996, de 8 de julio, del Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid, que en su artículo 34 establece que la Institución mantendrá un atento seguimiento de cuantos trabajos legislativos efectúe la Asamblea de Madrid, así como los de carácter normativo que desarrollen las Administraciones de la Comunidad de Madrid, se ha realizado el análisis y estudio de los textos que son de aplicación en nuestra Comunidad, con objeto de proponer las modificaciones que permitieran un mejor tratamiento de los derechos de los menores de edad, así como la supervisión y propuesta de reforma, en su caso, de aquéllos cuya aplicación supere el ámbito mencionado, que puedan afectar directamente al interés de los niños y adolescentes.

Los informes que se han realizado durante el año 2005 son los siguientes:

- Informe sobre el borrador del Reglamento Marco de los recursos de acogimiento residencial del Instituto Madrileño del Menor y la Familia (IMMF).
- Informe sobre el texto del borrador de Decreto por el cual se regulará el proceso de adjudicación de viviendas de la Comunidad de Madrid.
- Informe sobre el Proyecto de Ley que modifica el Código Civil en materia de separación y divorcio.

#### I. CONSIDERACIONES SOBRE EL BORRADOR DEL REGLAMENTO MARCO DE LOS RECURSOS DE ACOGIMIENTO RESIDENCIAL DEL INSTITUTO MADRILEÑO DEL MENOR Y LA FAMILIA (IMMF)

Con motivo de la entrada en esta Institución del borrador del Reglamento Marco de los Recursos de Acogimiento Residencial, remitido por el Instituto Madrileño del Menor y la Familia, se procedió a realizar una ponderación de su articulado con el fin de valorar la adecuación de aquél al interés de los menores de edad.

Este Comisionado acogió con satisfacción la elaboración de este borrador, que debía contribuir a regular y organizar la convivencia en los diferentes recursos residenciales de la red de centros del

Instituto Madrileño del Menor y la Familia, de manera que se cumplieran los objetivos educativos, que se unificara el funcionamiento de los diferentes recursos residenciales, permitiendo incorporar las peculiaridades de cada centro en la redacción de su propio reglamento, y que se garantizara dicho funcionamiento y la metodología educativa que lo inspiraba, así como dar respuesta al acuciante y grave problema de las dificultades de adaptación personal y social que presenta un numero importante de los menores que residen en estos centros.

Estudiado detenidamente dicho borrador, se hicieron una serie de consideraciones con el fin de contribuir a la mejora de la atención social que recibía la infancia protegida de nuestra región y, en este caso, de la que reside en los centros de protección.

La necesaria y urgente regulación de la intervención educativa en los casos de problemas de disciplina o de comportamiento graves, como son los que presentan algunos de los menores acogidos en residencias de protección, no debía hacer perder la oportunidad de regular otros aspectos que habían de ser contemplados en un documento que aspiraba a ser el Reglamento Marco de los Recursos de Acogimiento Residencial, siempre en el marco del Estatuto de Residencias, del resto de la normativa vigente y de los criterios pedagógicos y técnicos que han de inspirar la intervención y la ordenación de la convivencia de un centro residencial de protección a la infancia.

El objetivo de todo reglamento de régimen interno es, como se decía, regular y organizar el funcionamiento y la convivencia de una comunidad o institución integrada por todas las personas que la componen. Para ello, habían de contemplarse dos aspectos fundamentales del funcionamiento de una institución, a saber:

#### • LA REGULACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN, es decir:

- De los órganos colegiados de participación, su definición, composición, elección de sus miembros, funciones y tareas; los cauces de participación de los diferentes colectivos que forman parte de la institución (equipo educativo, residentes, servicios generales y familias);
- De las funciones y tareas de los órganos unipersonales y de los diferentes profesionales que integran el equipo de las residencias;
- De los procedimientos e instrumentos de intercambio de la información y coordinación entre los miembros de la comunidad y la actuación ante determinados eventos, especialmente las emergencias.

A pesar de ser éste un capítulo importante del Reglamento de Régimen Interno, no estaban contemplados estos aspectos en el borrador.

• LA REGULACIÓN DE LA CONVIVENCIA, en la que han de definirse los criterios de la práctica educativa, de resolución de conflictos, los procesos a seguir para la elaboración de las normas, (con la participación de los miembros de la comunidad que pretende regularse por dichas normas), y cómo dar a conocer dichas normas de manera que se conozcan por todas las personas que integran el centro.

En la convivencia se manifiestan y ejercitan las actitudes, los hábitos y los valores de las personas y de los grupos, y de ahí la importancia de explicitar los criterios que han de dirigir la convivencia en las residencias y consensuarlos con los diferentes colectivos que forman parte de las mismas.

Estas normas deben inspirarse fundamentalmente en la creación de un clima agradable y distendido, facilitado por la libertad de expresión, la colaboración, el desarrollo del crecimiento personal y el respeto a la diversidad.

Estos principios son de especial relevancia en el caso de instituciones educativas que suplen la función protectora de la familia, máxime cuando es presumible que la necesidad de protección de estos menores esté derivada de una serie de carencias básicas en el entorno familiar que el acogimiento residencial ha de compensar, dotando de un carácter eminentemente pedagógico y profundamente estructurado con base en criterios y técnicas pedagógicas avanzadas, que doten de la necesaria cualificación y calidad a las intervenciones educativas para hacer frente a las carencias y dificultades que los menores presentan.

Así, estando básicamente de acuerdo con el enunciado de los principios de organización de la convivencia que se contemplaban en el artículo 3, se echaba de menos, sin embargo, la incorporación de otros que clarificaran y orientaran mejor las intervenciones educativas de acuerdo a los principios de la pedagogía social. Se recomendó, por tanto, la incorporación de algunos otros principios relativos a que:

- El desarrollo y la incorporación de aprendizajes se realiza con éxito cuando estos estuvieran adaptados a las características individuales y se programaran a partir de las habilidades y conocimientos ya incorporados.
- El fomento de la autoestima y el autoconcepto favorecería la actitud positiva a la incorporación de nuevos aprendizajes y al cumplimiento de las normas que rigen la comunidad de la que la persona se siente parte integrante.
- La promoción de las relaciones interpersonales, el afecto, el humor, las actitudes de apertura y aceptación, así como los valores de solidaridad y espíritu crítico. Con ello se crearía el marco adecuado para que las relaciones sean cordiales, incorporando e insistiendo en la práctica de la escucha activa y el tono de voz moderado como forma de dirigirse a los otros.
- El aprendizaje más eficaz es aquel que se realiza con base en los modelos y formas de comportamientos adecuados que proporcionan los adultos y a la valoración de los comportamientos positivos de cualquier miembro de la comunidad educativa. Para ello, todos los miembros deberían conocer las normas generales de la residencia y actuar de acuerdo a ellas, lo que es especialmente importante en el caso de los adultos, que han de cumplir esta función de modelos para los aprendizajes educativos de los residentes.
- En la resolución educativa de los conflictos se debería tener en cuenta:
- Considerarlos como una realidad que acompaña a la convivencia y como una oportunidad para aprender.
- El análisis de la situación conflictiva habría de ser global y no sólo el análisis del hecho en sí.
- Abordarlos y resolverlos mediante el diálogo.
- Trabajar el conflicto lo más cercano posible al contexto donde ocurre.
- Primar los intentos de modificación de conductas negativas sobre las sanciones: Reflexiones individuales y colectivas por escrito, trabajos sociales para la comunidad (ordenar, reparar,

limpiar, hacer carteles recordando las normas...) siempre relacionados con el hecho que ha provocado el conflicto y si es posible en beneficio de todos.

• Considerar su resolución como una necesidad del grupo.

Para facilitar la interiorización de las normas se recomendó que se tuvieran en cuenta los siguientes aspectos:

- Que las normas se elaboraran con la participación de todos los miembros de la comunidad.
- Que todos los miembros de las residencias conocieran las normas generales del centro.
- Que existiera información para todos los miembros que permitiera no sólo conocer las normas básicas, sino además razonar la justificación de las mismas e incorporar normas concretas de funcionamiento.
- Que se previera una revisión de la convivencia y del cumplimiento de las normas en varios momentos fijados a lo largo del año a través de los órganos de participación.

En este sentido, en el borrador del Reglamento Marco no se especificaba el procedimiento de elaboración y redacción del mismo, recomendando, si no hubiera sido este el procedimiento, que se llevara a cabo con la participación de representantes de los colectivos implicados: Equipo educativo, residentes y personal de servicios generales. Siendo deseable, aunque reconociendo la dificultad que implica, que se diera participación, así mismo, a representantes de las familias de los menores.

Se recomendó también que en el mismo se definiera el procedimiento de elaboración de los reglamentos de Régimen Interno de cada una de las Residencias y el procedimiento de supervisión y aprobación por parte del Área de Coordinación de Centros de dichos reglamentos.

El Reglamento Marco debía precisar, así mismo, los procedimientos de difusión, evaluación y revisión del propio Reglamento Marco, así como de los que se redactaran para cada uno de los recursos residenciales, contemplando en todo caso la participación de los implicados.

#### SUGERENCIAS Y RECOMENDACIONES EN RELACIÓN AL ARTICULADO

#### CAPITULO III. MARCO NORMATIVO

Artículo 6.1: «En cada residencia se establecerá un horario que regule las entradas y salidas de la misma, así como la utilización de los distintos espacios e instalaciones (comedores, patios, etc.)».

Las normas respecto al uso de espacios e instalaciones debían hacerse siempre en consonancia con el principio de normalización de la vida cotidiana, que debe inspirar el funcionamiento y organización de las residencias, con el fin de reducir al máximo los efectos negativos que para el desarrollo de los menores pudiera suponer la permanencia en una institución.

Esta prioridad debía inspirar el diseño de los espacios físicos, la organización del tiempo y la metodología educativa, procurando que los menores convivieran en grupos pequeños y que realizaran la mayor parte de las actividades de la vida cotidiana en dichos grupos (descanso, aseo, ocio,

alimentación, etc...), circunstancias especialmente importantes en el caso de residencias de gran tamaño.

El ritmo y los horarios de utilización de los espacios comunes tenía que adaptarse también a estos planteamientos de normalización de la vida cotidiana, siendo recomendable, además de fomentar el respeto de los horarios y el uso adecuado de estos espacios, que se gestionaran procurando el bienestar y la adecuación a las necesidades de los menores, no solo en tanto grupo, sino también y, de forma prioritaria, individualmente.

## Artículo 6.2.: «Los menores participarán en el cuidado y mantenimiento de los espacios propios y comunes de la Residencia, ayudando a conservarlos limpios y ordenados, y contribuyendo a mantener un ambiente sano y acogedor, en función de su edad y características»

Las tareas relacionadas con el cuidado y mantenimiento de los espacios propios y comunes de la residencia debían de tener en todo caso carácter educativo, realizarse en compañía y supervisadas por un adulto y en ningún caso sustituirían las funciones propias del personal de servicios generales.

## Artículo 6.3.: «No se podrán realizar modificaciones significativas en las habitaciones sin permiso del educador responsable»

Hubiera sido conveniente que se concretara qué se entendía por «modificaciones significativas», para evitar arbitrariedades en la aplicación de la norma.

## Artículo 6.4.: «Los menores sólo podrán acceder a otras habitaciones o grupos acompañados o autorizados por los educadores responsables de los mismos»

Se consideró que esta norma aplicada en sentido estricto, tal como se enuncia, limitaba mucho la posibilidad de relación entre los niños y niñas de un grupo, en el caso de las residencias grandes, y podía ser contradictoria con el principio de favorecer el desarrollo de relaciones enriquecedoras entre iguales, pareciendo así mismo de difícil cumplimiento, en la normalidad de la vida cotidiana. Parecía más procedente hacer referencia a respetar los horarios en que la actividad permitiera la relación espontánea entre los residentes, haciendo referencia a normas relativas al uso de los espacios privados de los demás. Sí tenía sentido que se pidiera autorización a un educador, en el caso de los centros grandes, para moverse de un grupo a otro.

## Artículo 9.1.: «Los menores harán compatibles las actividades exteriores con las tareas y actividades que tengan asignadas en la Residencia»

Parecía más adecuado que fueran los educadores los responsables de programar las actividades y tareas de los menores en el centro, de manera que fueran compatibles con las actividades

que llevaran a cabo fuera de la residencia, bien formativas, laborales o de ocio, utilizando los momentos en que el menor permaneciera en la residencia para programar la realización de las tareas encomendadas. A los menores les corresponde cumplir con lo encomendado.

## Artículo 10.2.: «La residencia organizará actividades de ocio y tiempo libre en función de sus posibilidades y de las programaciones individuales y de grupo»

Considerando la notable importancia educativa y socializadora de las actividades de ocio y tiempo libre para los menores que se encuentran en los centros residencia, contemplada en los principios e), f) y g) del Reglamento, la redacción de este artículo habría de garantizar la programación y planificación de actividades educativas y de ocio, con criterios de calidad de atención, de forma más concreta de la que parecía desprenderse de la frase «en función de sus posibilidades».

## Artículo 11.7.: «Atendiendo al Proyecto Individual de cada menor y la organización interna de cada Recurso de Acogimiento Residencial, las salidas y/o visitas se podrán desarrollar tanto en días laborables como durante el fin de semana y/o días festivos. Excepto por razones debidamente justificadas, se desarrollarán fuera del horario lectivo de los menores»

En todo caso se debía priorizar los intereses de relación del menor con su familia, procurando adaptar los espacios y la organización de la residencia para el mejor cumplimiento de esta prioridad.

#### CAPITULO IV. RÉGIMEN DISCIPLINARIO

### Artículo 18. 3) «Son faltas leves:... «no realizar las tareas asignadas de limpieza y/o conservación de las zonas comunes de la residencia»

En relación a las «tareas asignadas de limpieza y/o conservación de las zonas comunes de la residencia» se remite a la recomendación realizada a propósito del Articulo 6.2.

#### Artículo 18.4) «Son faltas leves:...«Utilizar los espacios personales de otros compañeros»

Debía añadirse «sin su autorización, en su ausencia...»

#### Artículo 18.

Se consideró conveniente incluir «perturbar el descanso de los compañeros como falta leve», debido a las negativas consecuencias que el incumplimiento de la norma, aunque no sea de forma reiterada, tendría para el buen clima de convivencia en la residencia.

## Artículo 21.4.3) «Sanciones: «Por la comisión de faltas muy graves»... «Retirada de hasta el 100 % de la propina semanal»

Está contraindicada como práctica pedagógica retirar el 100% de la paga, y en ningún caso debería prolongarse en el tiempo, por el impacto negativo que puede tener para las relaciones sociales y de ocio del menor, y por el riesgo de que se indujeran comportamientos delictivos para paliar esta carencia. En todo caso, se procuraría que el menor sancionado pudiera cumplir la sanción con la realización de tareas.

#### CAPITULO V. MEDIDAS EXCEPCIONALES DE SEGURIDAD

## Artículo 36.8.: «Los medios materiales de contención permanecerán depositados en el lugar establecido por la Dirección, sin que puedan portarse de manera ordinaria»

Se consideraba necesario que, así como el artículo 37 describía la utilización de la **Contención Física Personal**, por tratarse de un asunto en el que hay que ser especialmente escrupuloso por el riesgo de conculcar derechos básicos de los menores, se dedicara otro artículo específicamente al de la **Sujeción Mecánica**, únicamente autorizada en los Centros de Adaptación Psicosocial, definiendo en qué consiste, cuáles son los medios materiales autorizados, quién la decide y la lleva a cabo, bajo qué condiciones y por cuánto tiempo, y que este artículo se incluyera en el apartado de los centros de Adaptación Psicosocial.

#### CAPITULO VI. CENTROS DE ADAPTACIÓN PSICOSOCIAL

#### Artículo 42. Intervención educativa en los centros de adaptación psicosocial

- 1. Los centros de adaptación psicosocial desarrollarán programas de intervención psicoeducativa que incidan en la mejora de los factores comportamentales de los menores y en sus habilidades de relación social, dentro de un contexto organizado y estructurado. Asimismo, se garantizará la enseñanza obligatoria a los menores de 16 años y se favorecerá el desarrollo de aprendizajes de carácter prelaboral en los mayores de 16 años.
- 2. Se desarrollarán programas específicos de promoción de la salud que favorezcan la adquisición de hábitos de vida saludable, promoviéndose la práctica deportiva y la ocupación sana del tiempo libre.
- 3. Cuando sea valorado positivamente por la Comisión de Orientación, el menor podrá incorporarse a un recurso formativo o laboral externo, debiéndose informar de ello al Ministerio Fiscal y al Instituto Madrileño del Menor y la Familia (Área de Protección y Área de Coordinación de Centros de Protección).

Parecía deducirse de la redacción de este artículo, que en los Centros de Adaptación Psicosocial se impartirían las materias de la enseñanza obligatoria. En este sentido, se consideró oportuno que se informara a esta Oficina de los acuerdos a los que se hubiera llegado con la Consejería de Educación para impartir dicha enseñanza.

#### Artículo 43. Finalización de la estancia

- 1. Los menores permanecerán en el centro hasta alcanzar los objetivos marcados en el proyecto individual. Por tanto, la estancia en los centros de adaptación psicosocial se entiende como algo temporal. Tras la misma, el destino ordinario, y salvo circunstancias excepcionales, será el regreso a uno de los recursos ordinarios del sistema de protección o, en su caso, a la Residencia de origen.
- 2. La Dirección del centro dirigirá al Área de Coordinación de Centros de Protección la propuesta de finalización de la estancia del menor, atendiendo a la adecuada consecución de los objetivos establecidos en el proyecto individual, acompañando la misma de los informes técnicos oportunos.
- 3. El Área de Coordinación de Centros de Protección, tras valorar la propuesta del centro, resolverá sobre la misma. En caso de no resolverse favorablemente, el menor permanecerá en el centro hasta alcanzar los objetivos programados en el proyecto individual.
- 4. De todas estas actuaciones se informará al Ministerio Fiscal y al Área de Protección del Instituto Madrileño del Menor y la Familia.

Pareció más aconsejable y garantista que se establecieran tiempos de estancia de los menores en los Centros de Adaptación Psicosocial, revisables y renovables.

## Artículo. 44.3. Restricciones a la autonomía personal de los menores alojados en los centros de adaptación psicosocial

«En los centros de adaptación psicosocial se aplicarán las medidas de control y seguridad razonablemente necesarias y proporcionadas a la situación de los menores, al objeto de que no abandonen el centro sin autorización y se pueda mantener una convivencia adecuada, sin riesgos para los menores residentes ni el personal del mismo».

Hubiera sido aconsejable especificar cuáles eran las medidas previstas de «control y seguridad razonablemente necesarias a la situación de los menores».

No incluyendo este capítulo la normativa y régimen sancionador de estos centros, se entendió que obraba el mismo que para el resto de los recursos residenciales, sin embargo, pareció conveniente adaptar dicha normativa a las especificidades de estos centros.

#### DISPOSICIÓN FINAL

Durante el tiempo necesario para la ejecución de las medidas establecidas en este Decreto, y con el fin de asegurar la eficacia de las mismas, podrá proponerse a la Comisión de Tutela del Menor la suspensión del régimen de visitas y comunicaciones que se haya otorgado a los padres y familiares de los menores afectados. Los padres tienen derecho a ser informados de la medida adoptada, las causas que han llevado a ello y la finalidad que se pretende conseguir.

Se entendió que esta Disposición podría estar justificada en los centros de Adaptación Psicosocial por las especiales necesidades de tratamiento de los menores que en ellos residieran y que, excepcionalmente, pudieran aconsejar la restricción de los contactos con sus familias, justificado con base en los objetivos del tratamiento, en ningún caso como medida sancionadora y siempre que ello estuviera supervisado y autorizado por la Comisión de Tutela del Menor.

La aplicación de esta Disposición final al resto de las residencias se entendió que conculcaba los Principios de la Potestad Disciplinaria contemplados en el Artículo 16. 1. b), que lógicamente excluían la posibilidad de restricción o retirada de privilegios como medida sancionadora, la restricción de las visitas o salidas con su familia establecidas por la Comisión de Tutela, no procediendo por lo tanto, solicitar una modificación con fin sancionador a dicha Comisión. Por otra parte, podía producirse una situación discriminatoria entre los niños protegidos con medida de tutela y los que se encuentre en régimen de guarda, ya que, para esta última es más limitada la capacidad de la Comisión de Tutela de regular estos contactos, más allá del respeto de la familia al contrato de guarda y a los horarios establecidos por el centro.

### II. INFORME SOBRE EL TEXTO DEL BORRADOR DE DECRETO POR EL CUAL SE REGULARÁ EL PROCESO DE ADJUDICACIÓN DE VIVIENDAS DE LA COMUNIDAD DE MADRID

En relación con la remisión del texto del borrador de decreto por el cual se regularía el proceso de adjudicación de viviendas de la Comunidad de Madrid, este Comisionado de la Asamblea de Madrid, al amparo de lo establecido por el artículo 34 de su estatuto jurídico regulador, aprobado por la Ley 5/1996, de 8 de julio, remitió el presente informe a la Oficina de Vivienda de la Comunidad de Madrid.

Esta Institución ya tuvo la posibilidad de pronunciarse sobre cuestiones similares mediante una Recomendación de fecha 6 de marzo de 2003 dirigida a la Dirección General de Arquitectura y Vivienda de la Comunidad de Madrid. En dicha Resolución se planteaban, desde una óptica general, las interrelaciones entre la normativa entonces vigente y las necesidades específicas de las personas menores de edad, a la vista de las quejas recibidas en la Institución del Defensor del Menor por cuestiones relativas a la vivienda.

De esta forma, se recordaban los principios y derechos plasmados en la Convención sobre los Derechos del Niño, en la Ley Orgánica 1/1996 de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor y en la Ley 6/1995, de 28 de marzo, de Garantías de los Derechos de la Infancia y Adolescencia en la Comunidad de Madrid, poniéndolos en relación con lo dispuesto en el Decreto 195/2000, de 31 de agosto, regulador del proceso de adjudicación de viviendas de la Comunidad de Madrid y en la Orden de 5 de noviembre de 2001, sobre requisitos para la concesión, cambios o permutas de viviendas.

En la recomendación aludida se hacía mención, desde la óptica garantista que corresponde a este Comisionado Parlamentario, al afianzamiento o concreción normativa de las necesidades específicas de los menores de edad, que pasaba entonces por redimensionar adecuada y convenientemente los criterios de asignación de puntuaciones contenidas en la normativa específica de adjudicación, concesión y cambios o permutas de viviendas de la Comunidad de Madrid, sin que se viera mermado el principio de equidad que rige en la baremación y sin que ello supusiera, por tanto, detrimento en cuanto a la toma en consideración de otro tipo de necesidades personales o

familiares de los solicitantes. En suma, que se compaginasen las especiales necesidades de las personas menores de edad con los principios de efectividad y equidad en el diseño y aplicación de políticas de adjudicación y permuta de viviendas.

El texto de decreto proyectado suponía una actualización del vigente Decreto 195/2000, de 31 de agosto, por el cual se regula el acceso a viviendas de protección pública de la Comunidad de Madrid, elaborado de conformidad con las competencias que le atribuye la Constitución Española y el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid.

El contenido del borrador de decreto remitido constaba de veinte artículos, estructurados en cinco capítulos, una única disposición transitoria, cinco disposiciones adicionales y una disposición final. Asimismo, el texto incorporaba un Anexo, comprensivo del Baremo aplicable a la prelación de prioridades en la adjudicación de viviendas reservadas para el llamado «cupo de emergencia social». En el texto remitido se observaba la omisión del artículo 4º, razón por la cual no pudo ser valorado; también indicaba que disponía de una exposición de motivos, sin que apareciera su redacción en la documentación remitida, ni se adjuntara memoria explicativa alguna ni mención a la misma.

**El Capítulo I** contenía los artículos 1º, 2º y 3º, que recogían respectivamente el objeto de la norma proyectada, el régimen y adjudicación y uso y del sistema de selección del adjudicatario de las viviendas de promoción pública, así como las reservas específicas y cupos.

Por su parte, **el Capítulo II** acogía el artículo 5º, comprensivo de las condiciones para la solicitud de vivienda de promoción pública; el artículo 6º rubricado «ingresos familiares ponderados»; 7º, que definía lo que se entiende por unidad familiar y el artículo 8º titulado «adecuación de la superficie de la vivienda a la composición familiar».

El Capítulo III definía y desarrollaba el procedimiento de adjudicación de viviendas y comprendía los artículos 9º, que hacía mención a los diferentes requisitos que debían observar las solicitudes de vivienda, así como la forma en la que habrían de presentarse; 10º, que regulaba la convocatoria y tramitación de las solicitudes; 11º, que disponía la publicación de la resolución por la que se aprueban las listas definitivas de solicitantes, así como la publicidad de los sorteos de adjudicación de viviendas; 12º, que instituía la llamada lista de reserva y su período de vigencia; 13º, referente a la publicidad de las adjudicaciones; 14º, comprensivo de la adjudicación de las viviendas por razón de emergencia social; y 15º, que ordenaba la notificación de las adjudicaciones.

**El Capítulo IV,** bajo la rúbrica «efectos de la adjudicación» daba cabida a los artículos 16º y 17º, que hacían referencia respectivamente al título de adjudicación y su expedición y eficacia y a la formalización de los contratos, eficacia y vigencia de los mismos.

Por último, **el Capítulo V** albergaba los artículos 18º, 19º y 20º y último, y contemplaba los supuestos de nulidad de la adjudicación, las causas de resolución de los contratos, así como los cambios de titularidad de las viviendas por razón de sucesión *mortis causa*, cesión y subrogación.

Seguían al citado articulado una única disposición transitoria, cinco disposiciones adicionales y una disposición final que, además de establecer la entrada en vigor de la futura norma, facultaba al Consejero de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio para dictar las normas de ejecución y desarrollo.

En relación con el contenido del borrador del proyecto de decreto y de conformidad con lo solicitado, se procedió a realizar una serie de observaciones, tanto de carácter general, como de carácter específico.

#### I. Observaciones de carácter general:

**Primera:** A juicio de este Comisionado Parlamentario el rango de la norma proyectada era el adecuado, habida cuenta que tenía por objeto la modificación y actualización de un Decreto anterior que, según su preámbulo encontraba su fundamento en los artículos 25 y 26.3 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, que atribuye a dicha Comunidad la competencia en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, de acuerdo con lo dispuesto en el número 3 del artículo 148.1 de la Constitución.

Segunda: Retomando las cuestiones ya planteadas en la Recomendación de fecha 6 de marzo de 2003 del Defensor del Menor dirigida a la Dirección General de Arquitectura y Vivienda de la Comunidad de Madrid, debía realizarse un esfuerzo por compaginar las especiales necesidades de las personas menores de edad con los principios de efectividad y equidad en el diseño y aplicación de políticas de adjudicación de viviendas, estudiándose la posibilidad de llevar a efecto las oportunas especificaciones y determinaciones normativas relativas a la baremación necesaria para la adjudicación de viviendas públicas de la Comunidad de Madrid; y, en su consecuencia, quedando priorizadas adecuadamente las demandas específicas de concesión y permuta de vivienda pública, cuando se pudiera advertir y probar situaciones de necesidad de los menores de edad.

**Tercera:** En opinión de esta Institución, el texto del borrador de decreto abusaba de una excesiva atribución discrecional al denominado «órgano competente», observándose en su articulado una profusión del término «podrá» referido a sus funciones, pudiéndose ver mermada, a nuestro entender, la seguridad jurídica que debe presidir el espíritu y contenido de normas de esta naturaleza.

Dicha atribución indefinida se advirtió con carácter concreto en el artículo 3º –heredero del precepto de igual ordinal del Decreto 195/2000, de 31 de agosto, regulador del proceso de adjudicación de viviendas de la Comunidad de Madrid– y también en el artículo 8º, al disponer que la relación que establecía la adecuación de viviendas en función del número de miembros de la unidad familiar solicitante «podrá ser alterada en el sentido de posibilitar la adjudicación a la unidad familiar correspondiente (...)». Igual tratamiento se apreciaba en el ordinal IV del Baremo incluido en el Anexo.

**Cuarta:** Se apuntó la conveniencia de incluir en la norma proyectada, o en las disposiciones que posteriormente la desarrollaran, un régimen de permuta específico por razones de las necesidades específicas de los menores de la unidad familiar, toda vez que esta cuestión había motivado un significativo número de quejas recibidas por esta Institución.

#### II. Observaciones de carácter específico:

**Primera:** Resultaba de interés concretar, en el artículo 2.3 del texto proyectado, el contenido y alcance del concepto «domicilio habitual y permanente del adjudicatario».

**Segunda:** En relación con lo apuntado anteriormente respecto de las atribuciones de carácter indefinido al «órgano competente», se recomendó cambiar la expresión «podrá» por «se dará prioridad» en el apartado 2º del artículo 3º del borrador.

**Tercera:** Del mismo modo, hubiera sido conveniente un cambio en el apartado 3º del artículo 3º, que literalmente disponía «En los procesos de adjudicación a que se refieren los apartados anteriores se *podrán establecer* cupos para atender (...)», delimitando y concretando el alcance de dicho precepto, y expresando el carácter obligatorio del establecimiento de un cupo específico para los sectores sociales aludidos.

**Cuarta:** El último párrafo del citado artículo 3º debía, en aras de una mayor calidad descriptiva, concretar con mayor nitidez, toda vez que no se identificaban, siquiera de forma enunciativa, cuáles eran las llamadas «reservas anteriormente establecidas».

**Quinta:** En el mismo artículo 3º llamó positivamente la atención la previsión proyectada respecto de la cual podían establecerse cupos para atender las demandas y necesidades específicas de determinados grupos de personas, sobre todo en lo atinente a mujeres víctimas de violencia en el ámbito doméstico. El precepto aludido podía ser ampliado con la pretensión de priorizar aquellas situaciones en las que la mujer víctima de violencia en el ámbito doméstico tuviera hijos a cargo o que fueran estos últimos las víctimas directas o indirectas de la violencia.

**Sexta:** La redacción del artículo 7º planteaba una serie de interrogantes al abordar el concepto de «unidad familiar» no quedando suficientemente claro el alcance de la frase contenida en el apartado 1.b) «Los hijos menores de edad formarán parte de la unidad familiar solicitante siempre que se acredite ostentar la guarda y custodia de los mismos, con excepción de los hijos procedentes de matrimonios o uniones de hecho no disueltos, que se entenderán integrantes de la misma unidad familiar».

Estos interrogantes traían causa por el contenido de alguna queja recibida en esta Institución en la que se hacía referencia al posible trato discriminatorio –causado por otra entidad de ámbito diferente a la Comunidad de Madrid– por no aceptarse a cómputo como integrante de la unidad familiar el hecho de tener a cargo un hijo de una unión anterior. En este sentido, debía aclararse también el inciso final del apartado mencionado, concretándose de forma precisa el concepto «disolución de una unión de hecho».

**Séptima:** El artículo 8º del borrador debía, como se ha expresado anteriormente, quedar delimitado con más precisión, eludiendo fórmulas potestativas a favor de prescriptivas, ya que disponía que la relación que establecía la adecuación de viviendas en función del número de miembros de la unidad familiar solicitante «podrá ser alterada en el sentido de posibilitar la adjudicación a la unidad familiar correspondiente (...)».

Por otra parte, la redacción del inciso final del citado artículo no concretaba normativamente las denominadas «causas especiales» por las cuales, a juicio del órgano competente, podrían ser alteradas las relaciones entre número de dormitorios de las viviendas y composición familiar.

**Octava:** En relación con el artículo 14º, rubricado «Adjudicación de las viviendas por razón de emergencia social» llamaba la atención el hecho de que en su apartado 1.1 se mencionaran los ingresos anuales de la unidad familiar solicitante, no empleándose en este caso el sistema incluido en el artículo 6º, que establecía el concepto de «ingresos familiares ponderados» ya que parecía atribuirlos indistintamente al solicitante o a la unidad familiar.

Hubiera sido conveniente asimismo, incluir en los casos de lanzamiento inminente, la posibilidad expresa de facilitar el pago de las cantidades debidas en el caso de unidades familiares con hijos menores a cargo.

**Novena:** El apartado 1.2, en consonancia con lo expuesto en la observación específica quinta, hubo de priorizar aquellas situaciones en las que la mujer víctima de violencia en el ámbito doméstico tuviera hijos a cargo o que fueran estos últimos las víctimas de la violencia.

**Décima:** En el apartado 1.3 del mismo artículo 14 se debía explicitar las condiciones establecidas en la normativa vigente a las que se hace referencia.

**Undécima:** En el apartado 1.4, por su parte, no parecía tenerse en cuenta, en sentido estricto, lo previsto en la letra d) del apartado 2 del artículo 7, referente a los concebidos no nacidos. Por otra parte, pudo plantearse la extensión de estos supuestos a la filiación no biológica, es decir, en los casos de expectativa clara de adopción.

**Duodécima:** Se sugirió que la Disposición adicional segunda pasase a formar parte de las disposiciones transitorias, dado que su contenido parecía responder a una cuestión de derecho transitorio.

**Decimotercera:** En relación con el ordinal II del Baremo contenido en el anexo del borrador de anteproyecto, y atendiendo a la casuística recibida por tal concepto en esta Institución, se propuso rebajar en el mismo el nivel de 65 por ciento de minusvalía, cuando ésta la padeciera un hijo menor a cargo, e incluir también la expresión «enfermedad crónica».

Respecto del ordinal III, se propuso establecer una puntuación adicional por razón de descendientes menores de edad o menores a cargo, incluyendo un aumento de la puntuación progresivo y no proporcional en función del número total de aquéllos, valorando asimismo, la circunstancia de que la unidad familiar fuera monoparental.

Por otra parte, en aras de la seguridad jurídica del texto propuesto, debieron quedar tasadas aquéllas situaciones sociales que agravasen las demás circunstancias contenidas en el Baremo; o, cuando menos, atribuidas, justificadas o completadas por los Servicios Sociales competentes por razón del territorio.

### III. INFORME SOBRE EL PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA EL CODIGO CIVIL EN MATERIA DE SEPARACION Y DIVORCIO

Con carácter previo a la modificación efectuada por la Ley 15/2005, de 8 de julio, del Código Civil y la Ley de Enjuiciamiento Civil en materia de separación y divorcio, esta Institución, en consonancia con el interés también manifestado por el colectivo de los Abogados de Familia, tuvo acceso al borrador del texto legislativo que fue comentado con la finalidad de valorar los derechos de los menores en las modificaciones que pudieran realizarse de las previsiones normativas que afectaran a las situaciones de ruptura matrimonial, en las que los intereses de la infancia y la adolescencia han de tener una presencia y consideración de absoluta relevancia.

La evolución experimentada por nuestra sociedad en los últimos veinte años aconsejaba la adaptación de la normativa que ha venido regulando la separación y el divorcio de los cónyuges a la nueva realidad social. Por ello, pese al riesgo que conllevaba cualquier alteración en una mate-

ria tan sensible, fuertemente impregnada de pasiones y sentimientos, se hizo preciso reconocer la oportunidad de esta reforma que pretendía superar las carencias del texto inicial, remontar las disfunciones que provocaba su aplicación, recoger las experiencias acumuladas en este periodo y potenciar la autonomía de la voluntad de los cónyuges desde el respeto a su libertad.

Ante una modificación de tan hondo calado esta Institución no pudo permanecer al margen, máxime cuando la misma había sido crítica con algunos aspectos de la regulación establecida hasta ese momento. Por ello, se trasladaron al Ministerio comentarios, sugerencias, aportaciones —e, incluso, divergencias— que permitieran coadyuvar a una mejora del texto inicial, haciendo especial hincapié en aquellas disposiciones que pudieran afectar, especialmente, a los menores de edad.

Los aspectos de modificación legal sobre los que esta Institución ha expuesto sus consideraciones son:

- Supresión de la necesidad de separación previa al divorcio
- Reducción del plazo para solicitar la separación o el divorcio
- Eliminación de las causas legales de separación
- Concreción de los perfiles de los Equipos Técnicos
- · Audiencia de los menores
- Custodia compartida por ambos progenitores

#### Sobre la supresión de la separación previa

La reforma proyectada dejaba la posibilidad de acudir directamente al divorcio, lo cual nos parecía positivo por varias razones:

- Porque simplificaba el proceso abreviando trámites y evitando dilatar una resolución durante años. Las crisis matrimoniales necesitan soluciones inmediatas y adaptadas a las situaciones concretas.
- Porque contribuía a reducir la conflictividad, evitar la litigiosidad y las tensiones y conflictos entre las partes. El continuo acudir al Juzgado, no beneficia en modo alguno el consenso entre los cónyuges, ni la estabilidad para los hijos.
  - Porque deja una mayor autonomía a las partes.
  - Porque disminuiría la carga de los juzgados.
  - Porque se adapta a la realidad social de nuestro tiempo.

En resumen, cualquier reforma que se emprendiera destinada a simplificar el proceso de separación y adecuarlo a la realidad social, sería beneficiosa para todos.

Por otra parte, se consideraba positiva la decisión de mantener la separación como alternativa, por respeto a quienes no deseaban acceder al divorcio por convicciones personales y creencias u obediencias religiosas.

#### Sobre la modificación de los plazos

También se consideró adecuada la modificación operada según la cual no era preciso que hubiera transcurrido el primer año de matrimonio para solicitar la separación o el divorcio de mutuo acuerdo. Sin embargo, se echaba de menos en la Exposición de Motivos una motivación sobre la exigencia del transcurso de tres meses entre la celebración del matrimonio y la solicitud del divorcio o la separación. No aclaraba el proyecto por qué este tiempo se consideraba «prudente» y no otro superior, o inferior.

En este sentido, parecía más oportuno prescindir de plazo alguno dejando a los cónyuges la posibilidad de interponer su demanda en cualquier momento posterior a la celebración de su unión.

Esta solución se estimaba, en primer lugar, más acorde con la filosofía de la reforma que «persigue ampliar el ámbito de libertad de los cónyuges» como se aludía en la Exposición de Motivos. Pero además, evitaría la excepción mencionada la que se menciona en el apartado 2° del artículo 81, según el cual, si la separación o el divorcio se solicita por uno sólo de los cónyuges, podría el actor interponer su demanda antes de que hayan transcurrido los tres meses preceptivos desde la celebración de su matrimonio, mediando denuncia por malos tratos.

Es fácil predecir que con el objetivo de lograr la exención de plazo referida, podría favorecerse la presentación denuncias falsas por malos tratos, más teniendo en cuenta que el Proyecto exigía sólo denuncia, tan fácil de materializar, y no condena en firme.

#### Sobre la supresión de causas de separación

Esta Institución estuvo en sintonía con la supresión de las causas legales de separación a las que se refería el artículo 81-2° en relación con el artículo 82 que, tras la reforma, quedaría sin contenido, dado que la misma es acorde con el superior principio de la libertad y el respeto al libre desarrollo de la personalidad. Además, se entendió que mantener un sistema de separación basado en la culpa de uno de los cónyuges sólo contribuiría al enfrentamiento entre los mismos y por ende, a una mayor dificultad para adoptar decisiones beneficiosas para los hijos.

Por otra parte, debía tenerse en cuenta que la jurisprudencia ya tenía reconocida la pérdida de afecto marital como justificación suficiente para acceder a la separación o el divorcio.

#### Sobre los Equipos Técnicos

La redacción del último párrafo del artículo 92 exigía una mayor concreción, pues la sustitución del término anterior «especialista» por el actual «facultativo» debía responder a alguna razón que, por no haberse explicitado en el texto, no se alcanzaba a comprender. Se ignoraba si con tal denominación se refería el Proyecto a cualquier «perito» –ajeno incluso al aparato judicial– o si, por el contrario, estaba aludiendo a los llamados Equipos Técnicos adscritos a los Juzgados. Si estos últimos fueran los destinatarios de la norma hubiera parecido más adecuado que así se expresara, evitándose confusiones innecesarias.

En ese caso, era un buen momento para acometer una regulación que ya desde hace mucho tiempo se venía reclamando. No era concebible que tales Equipos Técnicos carecieran de un marco normativo que los definiera, estableciera su composición, fijara sus competencias, regulara la forma de su actuación y el contenido de sus dictámenes, etc.

Sobre tal particular, no pudo dejar de señalarse, en primer lugar, que no todos los órganos judiciales contaban con un Equipo Psicosocial propio, lo cual dificultaba y ralentizaba la emisión del informe solicitado por las partes o por el propio Juez; y en segundo lugar, que los que disfrutaban de tal recurso se veían, en muchas ocasiones, sobrecargados de trabajo lo que impedía que los dictámenes se emitieran en un plazo razonable.

En resumen, de poco hubiera servido la previsión legal si –como ha ocurrido hasta ahora– la materialización de la facultad que la norma prevenía (posibilidad de solicitar un dictamen técnico), hubiera de traducirse en una dilación del procedimiento que en nada coadyuvaba a su pronta resolución.

#### Sobre la audiencia del menor

Sobre el mantenimiento de la audiencia del hijo mayor de 12 años y del menor de dicha edad que tuviere suficiente juicio, si bien es cierto que esta Institución ha rechazado, en otras ocasiones, la excesiva judicialización de la vida de los menores, en este caso no pudo sino aplaudir el mantenimiento de la audiencia de los mismos.

Toda nuestra legislación postconstitucional ha tenido como finalidad el potenciar la concepción de los menores de edad como sujetos activos, participativos y creativos, con capacidad y potencialidad para modificar su propio entorno social y personal y para satisfacer sus necesidades. Si se ha constituido el edificio de los derechos del menor sustentándose en el principio del «interés superior» del mismo, la mencionada audiencia se convierte en el elemento básico y fundamental para averiguar dicho interés.

Sentada esta afirmación lo que se debe procurar es que la audiencia del menor se practique con todas las garantías necesarias para evitarle cualquier perjuicio, sin dejar la cuestión en manos de la especial vocación o sensibilidad que pueda tener el titular del órgano judicial.

En este sentido, el proyecto no debía perder la oportunidad de regular los criterios generales que deben regir la práctica de dicha exploración, tomando como base del artículo 9 de la Ley Orgánica 1/96, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, según el cual «en los procedimientos judiciales, las comparecencias del menor se realizarán de forma adecuada a su situación y al desarrollo evolutivo de éste, cuidando de preservar su intimidad», y otros extremos como las precisiones y manifestaciones que deben reflejarse en el acta.

Además, sin perder de vista las dificultades que pudiera entrañar, debió tenerse en cuenta que en casos graves y extremos, cuando no le fuera posible al menor ejercitar este derecho por sí mismo, o no conviniera a su interés, podría hacerse uso de la previsión contenida en el artículo 9 de la LO. 1/1 996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, que permite conocer la opinión de aquél a través de personas que, por su profesión o relación de especial confianza con el menor puedan transmitirla objetivamente.

#### Sobre la custodia compartida

El Proyecto concedía a los padres la posibilidad de acordar la custodia compartida de los hijos, y al Juez la posibilidad de decidirlo, no de oficio, sino a instancia de parte y «siempre que ello sea beneficioso para el menor».

En términos generales esta Institución aplaudió la introducción en el texto de esta posibilidad, que no obligación, en lo que supone de avance en la búsqueda de fórmulas para regular las relaciones paternofiliales, de la manera más beneficiosa para los hijos, una vez se produce la ruptura de la convivencia entre los cónyuges. Sin embargo, éramos conscientes de la dificultad de su aplicación en muchos de los casos que se plantean ante los Tribunales.

Cuando no existe acuerdo entre las partes, el precepto permitía al Juez acordar la custodia compartida, siempre que una de ellas así lo hubiera solicitado previamente y siempre que aquél considerara que esta medida fuera beneficiosa para el menor.

Pareció oportuno introducir en este apartado otro criterio a tener en cuenta por el Juzgador para poder adoptar, en su caso, este tipo de custodia. Es cierto que, primordialmente, habría que atender al interés superior del hijo, pero también es verdad que este principio debería conciliarse con las posibilidades reales de los progenitores.

En líneas generales puede decirse que siempre es más beneficioso para el menor el hecho de contar con los cuidados y compañía de sus dos progenitores. Si este fuera el único criterio a tener en cuenta es lógico que proliferaran resoluciones adoptando este tipo de custodia. Sin embargo, la realidad es otra y habría que atender a cada caso concreto, pues en diferentes supuestos, por ejemplo, cuando los padres vivan en localidades geográficas distintas, sería imposible acordar tal medida por mucho que ésta se considerara beneficiosa para los intereses del menor.

En conclusión, era conveniente que el texto reflejara esta facultad del Juez, si bien debió añadirse que para su adopción aquél tendría que valorar conjuntamente el beneficio del menor y «las concretas y reales circunstancias de ambos progenitores».

En concordancia con la nueva regulación de la custodia compartida, hubiera sido oportuno aprovechar para dar una nueva redacción a los artículos 96 y 103.2 del C.C., que regulan la vivienda familiar.

#### Observaciones puntuales

Debe destacarse la oportunidad de la reforma del párrafo 1° del artículo 20 de la Ley de 8 de junio de 1957, reguladora del Registro Civil, que se realiza en la Disposición Final Segunda del proyecto, dado que su finalidad era preservar la intimidad del niño y de su familia y resultaba acorde con la Instrucción de la Dirección General de los Registros y del Notariado, de 1 de julio pasado.

Dado que toda novedad legislativa precisaba de un periodo de tiempo para su estudio y que de la existencia de éste pudiera depender un mejor conocimiento y una más correcta aplicación de la reforma, se propuso que la entrada en vigor de la Ley prevista en la Disposición Final Tercera, no se produjera con la inmediatez que establecía el Proyecto («el día siguiente al de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado»), sino a los veinte días como establece, como criterio general, el Código Civil en su artículo 2.1.

La reforma legal, siendo positiva, necesariamente debía de ir acompañada de los recursos suficientes que permitieran abordarla. Esta Institución alertó, una vez más, de la inoperancia de cualquier reforma legislativa a la que no se dote de instrumentos para su eficaz aplicación. Esto llevaba a reclamar de nuevo:

- Suficientes Juzgados de Familia especializados.
- Dotación suficiente de Equipos Psicosociales que presten la debida asistencia técnica especializada a estos órganos jurisdiccionales, sirviendo de apoyo a la adopción de resoluciones judiciales.
- Dotación suficiente a las Fiscalías.
- Adecuada especialización de los operadores jurídicos.
- Creación de nuevos Puntos de Encuentro y CASI.

#### Otras propuestas normativas

1. Propuesta dirigida a la Presidencia de la Asamblea de Madrid a los efectos de incluir en futuras modificaciones del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid referencias al *interés superior del menor* y a la Institución del Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid

El Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid, Institución que tiene como cometido fundamental la defensa, promoción y garantía de los derechos e intereses de la Infancia y Adolescencia en la Comunidad de Madrid, tiene ya una trayectoria que asciende prácticamente a una década, tiempo en el que ha podido ver consolidada su estructura, funciones y también su conocimiento por parte de la ciudadanía, no sólo en nuestro territorio nacional, sino también en el ámbito nacional e internacional.

El Legislador autonómico quiso constituir la Institución del Defensor del Menor al amparo de la potestad autoorganizativa propia de la Comunidad Autónoma, reconocida en el artículo 148.1.1 de la Constitución Española de 1978 y en el artículo 26.1.1 del Estatuto de Autonomía de Madrid, aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero. Y lo hizo primero mediante la Ley 6/1995, de 28 de marzo, de Garantías de los Derechos de la Infancia y la Adolescencia y, posteriormente, de forma más profusa y detallada, con la Ley 5/1996, de 8 de julio, del Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid.

Así, las funciones que inicialmente se encomendaron fueron la recepción de denuncias y quejas de niños y adolescentes, la supervisión de la aplicación de las leyes que los protegen y la información y orientación de la acción de las Administraciones de la Comunidad de Madrid y de las familias en favor de los derechos de la infancia, completándose dichas funciones con la citada Ley 5/1996, con un Reglamento de Organización y Funcionamiento, así como con diversas menciones en leyes de carácter más sectorial.

Durante la década transcurrida desde su creación, la responsabilidad de la tarea encomendada han permitido que la Institución del Defensor del Menor haya adquirido notoriedad pública respecto de las actividades desarrolladas.

Sin embargo, a pesar de la continuada tarea de divulgación de los derechos de la Infancia, de la constante supervisión y orientación de la acción de las Administraciones públicas y del alto grado

de conocimiento de la Institución por parte de la ciudadanía, no figura en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid mención alguna sobre *interés superior del menor* y ni sobre la existencia del Defensor del Menor.

En relación con el *interés superior del menor*, de conformidad con los principios que inspiran la Convención sobre los Derechos del Niño, directamente aplicable a nuestro Estado, entendemos necesaria una mención explícita en el Estatuto de Autonomía, toda vez que dicho principio debe ser consideración primordial en todas las medidas concernientes a los menores de edad que adopten las instituciones de la Comunidad de Madrid y, en general, de cuantas otras estén situadas bajo su dependencia o tutela.

En este sentido, a juicio de esta Institución, la inclusión planteada completaría el ejercicio de la competencia ya prevista en el artículo 26.1.24 del Estatuto de Autonomía, pues la necesidad de considerar el *interés superior del menor* como referente último para la adopción de cualquier decisión que le pudiese afectar, directa o indirectamente, contribuiría, sin duda alguna, a enriquecer la norma superior del Ordenamiento jurídico autonómico.

Respecto de la segunda cuestión, esto es, la posibilidad de que se cite explícitamente a la Institución del Defensor del Menor en el Estatuto de Autonomía, haciendo un ejercicio de Derecho Comparado interregional, se puede apreciar que otras instituciones jurídicas de similar corte sí tienen una mención expresa en los respectivos Estatutos de Autonomía. Así, el artículo 15 del Estatuto de Autonomía del País Vasco, el artículo 35 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, el artículo 14 del Estatuto de Autonomía de Galicia, el artículo 46 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, el artículo 14 del Estatuto de Autonomía de Canarias, el artículo 34 del Estatuto de Autonomía de Aragón, el artículo 24 del Estatuto de Autonomía de Comunidad Valenciana y el artículo 29 del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares, disponen la posibilidad de creación de comisionados parlamentarios para la defensa de los derechos y libertades fundamentales. En otros casos –Estatutos de Autonomía de Cantabria (artículo 16), Extremadura (artículo 52) y La Rioja (artículo 22)–también se fija la posibilidad de creación, si bien en la fecha de realización de la presente propuesta no habían sido instaurados.

Es asimismo significativo el tratamiento conferido a la Institución del Procurador del Común de Castilla y León, pues tras haber sido creado por Ley de las Cortes de Castilla y León 2/1994, de 9 de marzo, sin disponer en ese momento de mención estatutaria, tras crearse en el seno de la Comisión Permanente Legislativa de Estatuto una Ponencia con representación de todos los Grupos Parlamentarios de la Cámara, se propuso la reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, promulgándose posteriormente la Ley Orgánica 4/1999, de 8 de enero, de reforma de la Ley Orgánica 4/1983, de Estatuto de Autonomía de Castilla y León, cuyo alcance, entre otras cuestiones contempló la inclusión de un nuevo artículo 14, que dispone la creación del Procurador del Común como el alto comisionado de las Cortes de Castilla y León, para la protección y defensa de los derechos fundamentales de los ciudadanos, la tutela del ordenamiento jurídico de la Comunidad y la defensa del Estatuto de Autonomía.

Además de lo anterior, haciendo repaso del Estatuto de Autonomía madrileño, se puede apreciar que una institución creada al amparo de la potestad autoorganizativa de la Comunidad de Madrid y adscrita a la Asamblea de Madrid sí encuentra una mención expresa en la superior norma autonómica, como es el caso de la Cámara de Cuentas, que se recoge en el artículo 44.

Conociendo que últimamente se ha hablado de la posibilidad de modificar el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, en mérito a lo anteriormente expuesto y a los efectos de afian-

zar la necesaria seguridad jurídica del desarrollo de los intereses y participación social de las personas menores de edad, esta Institución cree que se entendería justificada y conveniente por la sociedad en general y por los diferentes operadores jurídicos y sociales de nuestra Comunidad de Madrid en particular, la inclusión en el Estatuto de Autonomía de sendas referencias al *interés superior del menor* y al Defensor del Menor.

Entendemos que tal reforma habrá de someterse a lo dispuesto en la Constitución Española y más concretamente al artículo 64 del propio Estatuto de Autonomía. En este sentido se estima que no hay obstáculos constitucionales a esta reforma estatutaria. No sólo una figura semejante no choca con ninguna previsión constitucional, sino que además, como antes se avanzaba, encaja perfectamente con la competencia de la Comunidad de Madrid sobre sus instituciones de autogobierno y con su competencia material sobre protección y tutela de menores y desarrollo de políticas de promoción integral de la juventud.

En el caso de que en un futuro se decida modificar el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid y dar entrada en su texto a las menciones anteriormente expuestas, se propuso a la Presidencia de la Asamblea de Madrid que, debido a la similitud que la Institución del Defensor del Menor guarda con otros Comisionados parlamentarios autonómicos y vista la ubicación que generalmente éstos mantienen en sus respectivos Estatutos de Autonomía, quizá el lugar adecuado para residenciar la mención que se propone pudiera ser, en su caso, el Capítulo que se ocupa de la Asamblea de Madrid, órgano legislativo que elige, comisiona y mandata al Defensor del Menor y al que éste debe rendir cuentas periódicamente.

Por parte de la Presidencia de la Asamblea de Madrid se comunicó por escrito la toma de conocimiento de la propuesta presentada así como su traslado a los diferentes Grupos Parlamentarios que componen la Cámara regional madrileña.

### 2. Propuesta dirigida a la Presidencia de la Asamblea de Madrid a los efectos de valorar la inclusión del principio universal del interés superior del menor en la Constitución Española

En un sentido similar y con el único fin de establecer con el máximo nivel constitucional el general principio del interés superior del menor, se dio asimismo traslado a la Presidenta de la Comunidad de Madrid, con el ruego de remitirla a los diferentes Grupos Parlamentarios para su consideración, de una iniciativa para la inclusión en la Constitución Española del principio universal del *interés superior del menor*, por si estimaran su transformación en iniciativa legislativa autonómica, o bien su traslado a los Grupos Parlamentarios de las Cortes Generales.

En este sentido, se añadía que el artículo 10.2 admite como norma propia los Convenios Internacionales suscritos por España, que ya recogen este principio básico protector de nuestra infancia, pero también es verdad que otras Constituciones modificadas con posterioridad al 20 de noviembre de 1989 –fecha de aprobación de la Convención sobre los Derechos del Niño–, como la de Finlandia o Bélgica, han plasmado este principio en sus textos de manera explícita.

Por último se señalaba que nada más lejos de nuestra Institución, que debe ser punto de encuentro de las diferentes y legítimas posiciones políticas, sindicales o sociales, el provocar la más mínima controversia o posicionamiento avalador de la oportunidad de modificar nuestra Carta Magna, pero en el supuesto de que ello se considerara y en su caso produjera, no nos perdonaríamos que esta propuesta quedara relegada por no haber podido ser analizada en profundidad.

### 9. DIVULGACIÓN DE LOS DERECHOS DE LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA

## DIVULGACIÓN DE LOS DERECHOS DE LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA

#### PUBLICACIONES

Durante el ejercicio 2005, además de las lógicas publicaciones del Informe Anual 2004 y de su resumen y del habitual volumen de Estudios e Investigaciones realizadas en 2004, se han realizado, editado y distribuido las siguientes publicaciones:

1. Folleto Divulgativo Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid defendiendo los derechos de los niños y los adolescentes.



2. Reedición DVD «**Un Día Más**», materiales didácticos para la educación en valores en E.S.O.



3. Reedición Folleto «La Anorexia Nerviosa y la Bulimia. Un problema de todos», un texto elaborado por D. Gonzalo Morandé Lavín que pretende informar de cuáles son los síntomas que permiten detectar la enfermedad, los tipos de trastorno que se dan, las consecuencias que éstos

pueden tener sobre el estado físico y emocional de la persona y lo que es conveniente hacer para enfrentarse a la enfermedad, siempre bajo control médico.



- 4. Desplegable Premio Defensor del Menor 2005.
- 5. «Declaración de Madrid. Educación y Medios de Comunicación. La Bahía de los Cinco Vientos», es el compromiso e interés común en aprovechar eficazmente las grandes ventajas que proporcionan los medios de comunicación y las tecnologías de la información para el desarrollo educativo y cultural de nuestra sociedad.



6. **«Historia de la Inclusa de Madrid».** Publicación que agrupa artículos periodísticos, reglamentos, fotografías, etc., que sirvieran para completar esa historia incompleta de la Inclusa, motivos que dieron lugar a que las madres (solteras, casadas o viudas) se vieran obligadas por las circunstancias singulares y dolorosas a llevar a sus hijos a la «Inclusa» (años 1400-2000).



7. **«El maltrato entre escolares – Guía para Jóvenes»**– Material propuesto por la Institución del Defensor del Menor que pretende contribuir a la divulgación de aspectos de naturaleza teórica y práctica en torno al convivir diario entre iguales, señalando la relevancia de que los propios adolescentes, niños y niñas perciban de manera significativa y sensible la importancia de cuidar las relaciones afectivas, emocionales y de trato cotidiano con los compañeros.



**8. «El maltrato entre escolares –Guía para padres»**— Material propuesto por la Institución del Defensor del Menor que pretende contribuir a la divulgación de aspectos de naturaleza teórica y práctica en torno al convivir diario entre iguales, señalando la relevancia de que padres y madres perciban de manera significativa y sensible la importancia de prestar atención a las relaciones afectivas, emocionales y de trato cotidiano de sus hijos con amigos y compañeros.



**9.** Cuento y Cartel «El Perro Color Melón». Con este material pretendemos habilitar un espacio para la reflexión conjunta sobre valores imprescindibles en el proceso educativo de nuestros menores como el cuidado y atención a los animales y la actitud de sensibilidad y responsabilidad para con cualquier ser vivo.



**10. «Derechos de los niños con discapacidad»**. Guía sobre las condiciones en que se encuentran en la actualidad los menores afectados por algún tipo de discapacidad física, que pretende contribuir a resolver algunas de las muchas dudas para clarificar los derechos inherentes a la vida de cualquier menor de edad.



11. «Hábitos estéticos de niños y adolescentes en tratamiento oncológico». Guía que trata de contribuir, conjuntamente con la colaboración de expertos sanitarios en la materia y de la Asociación Española de Estética Reparadora Integral, a comunicar, divulgar y señalar elementos sustantivos de los cuidados corporales indicados para paliar los cambios estéticos que surgen de los tratamientos oncológicos imprescindibles para la atención de la enfermedad, de manera que puedan afrontarse con tranquilidad y conocimiento suficiente las múltiples dudas que pueden surgir a la hora de normalizar la vida cotidiana personal y de relación de los menores afectados por algún tipo de cáncer.



12. ¿Qué es el Síndrome de Prader-Willi?. Guía cuyo objetivo básico es el interés por exponer, de manera sencilla y próxima, aquellas informaciones más significativas que puedan permitir conocer las características de los menores afectados por el Síndrome de Prader-Willi, señalando los elementos sustantivos del referido síndrome tales como síntomas, el perfil de desarrollo, la importancia de la dieta en su crecimiento y maduración, su conducta general y sus necesidades en el ámbito familiar, escolar y social.



13. **Foro «Unidos por la Infancia».** Folleto informativo. Con el objetivo nuclear de promover actuaciones que sensibilicen a la opinión pública sobre la vulneración de los derechos de la infancia y ahondar en la búsqueda de respuestas efectivas y contundentes a situaciones como la pobreza, la ayuda humanitaria, la participación de la infancia y la lucha contra la exclusión, se ha constituído el FORO «UNIDOS POR LA INFANCIA».



14. **VIDEOJUEGOS** (**Guía para padres**). Guía desarrollada por la organización de protección de la infancia en tecnologías de la información y la comunicación: PROTEGELES, , la Asociación Española de Madres y Padres Internautas – AEMPI- y en colaboración con el Defensor del Menor, como una herramienta para familiarizar a los adultos con los productos relativos al ocio digital del que disfrutan cada día más menores.



15. Cómo Afrontar Positivamente la Enfermedad Celíaca. Texto que contribuye a comunicar, divulgar y señalar elementos sustantivos de la vida de determinados niños, niñas y adolescentes, focalizando las informaciones en los aspectos psicológicos y de afrontamiento de la enfermedad, favoreciendo la creación de mecanismos de adecuada interiorización y control del trastorno y de sus consecuencias.



#### **MEMORIA MEDIOS DE COMUNICACIÓN 2005**

Una de las tareas fundamentales que la Ley atribuye a la Institución del Defensor del Menor es propiciar el conocimiento y divulgación de los derechos de la infancia y la adolescencia. Para conseguir tales fines, resulta fundamental generar opinión y concienciación social respecto a los distintos problemas o circunstancias que pueden afectar a niños y adolescentes. En este sentido, esta Institución es consciente de la importancia que tienen los medios de comunicación, no sólo como vehículo de transmisión a la sociedad de las actividades que se desarrollan desde el Defensor del Menor, sino también, de forma recíproca, como fuente de conocimiento de las diferentes situaciones que atraviesan los menores en nuestro entorno.

La aparición en medios de comunicación es, pues, una constante que permite, a través del conocimiento público, consolidar aún más una Institución que ya es considerada, no sólo en Madrid, sino también en el resto de España y a nivel internacional, un referente indiscutible en la defensa de los derechos de los menores. Una reciente encuesta del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) otorgaba al Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid un elevado índice de conocimiento entre la población, tanto en la Comunidad de Madrid como a nivel nacional.

Las apariciones en medios del Defensor del Menor como Institución, representado en diversos cargos de la misma, no se producen sólo en los medios de comunicación de ámbito local o regional de Madrid, sino, muy al contrario, son también permanentes en la prensa, radio y televisión nacionales y en múltiples publicaciones regionales y locales de prácticamente todas las comunidades autónomas. Las innumerables actividades que el Defensor del Menor desarrolla en otras regiones, incluso en otros países, suelen tener su reflejo en los medios locales correspondientes, bien informando sobre la actividad concreta - visitas, conferencias, participaciones en seminarios o cursos, charlas a padres o alumnos, etc...-, bien como entrevistas sobre el trabajo de la Institución.

En lo referido a la tipología de los medios, hay que destacar presencia continua tanto en prensa, como en radio y televisión. También en las ediciones digitales de los periódicos o en algunos diarios que se difunden a través de Internet. En prensa, las apariciones se producen en diferentes secciones de los diarios más importantes de tirada nacional (local, sociedad, nacional o televisión), dependiendo del tema a tratar. Igual sucede con las emisoras de radio o las cadenas de televisión, en las que las apariciones e intervenciones del Defensor del Menor o de otros miembros de la Ins-

titución se han producido tanto en los tramos informativos (locales o nacionales), como en diferentes programas a lo largo del día. También se han repetido las apariciones de la Institución en cadenas de televisión de ámbito local, en Madrid, y en programación nacional de las grandes cadenas.

Las publicaciones especializadas y otras más generalistas de periodicidad no diaria son también una vía de acceso importante para esta Institución. La inclusión en ellas de artículos de opinión y entrevistas es frecuente; en alguna de ellas, como Niños de Hoy, la colaboración es mensual. Entre estas revistas, que más tarde explicitaremos, podemos destacar publicaciones destinadas a jóvenes, revistas sindicales, revistas de las AMPAs de diversos colegios, publicaciones dedicadas a la difusión de temas sociales, también revistas de información general, publicaciones de temas educativos o pedagógicos, revistas profesionales de diferentes sectores, etc...

#### Ruedas de prensa y encuentros

Desde esta Institución, a lo largo del año, se han llevado a cabo múltiples actividades, muchas de las cuales han tenido un amplio reflejo mediático, mediante la convocatoria de ruedas de prensa al efecto. El nivel de algunas de estas reuniones ha sido institucionalmente muy importante, con sugerencias, peticiones y acuerdos en los que el Defensor del Menor ha tenido un relevante papel. Destaquemos algunas de ellas:

 Presentación de la Declaración de Madrid. Educación y medios de comunicación. «La Bahía de los cinco vientos».

La «Declaración de Madrid» surge del interés de una amplia representación social (organizaciones relacionadas con la infancia, la educación, los medios de comunicación, sindicales, de consumidores, universitarias y de telespectadores y usuarios de la comunicación) por trabajar a favor de la alfabetización mediática, desde la certeza de que los medios de comunicación y las tecnologías de la información son, bien empleadas, herramientas indispensables para el desarrollo educativo y cultural de nuestra sociedad. El progresivo deterioro de los contenidos televisivos y la falta de alternativas planteadas para favorecer el desarrollo de la infancia y la juventud, a través de las múltiples «pantallas» con las que ahora conviven nuestros jóvenes, hace necesario un cambio de rumbo. En este sentido, la Declaración de Madrid pretende obtener compromisos para la mejora y control de los contenidos audiovisuales, la interrelación entre comunicación y educación, en los ámbitos institucional, familiar y escolar y la implicación de los gobiernos en políticas de comunicación que garanticen la pluralidad y la independencia. La Declaración de Madrid fue presentada a lo largo del año en distintas ciudades españolas y extranjeras, como Nueva York, El Cairo o Bruselas.

 Firma de un Convenio entre la industria de Internet en España y entidades de protección a la infancia para promover la seguridad en Internet y la lucha contra la pornografía infantil

El Convenio, pionero en Europa, fue firmado por Terra, MSN-Microsoft, Wanadoo, Yahoo y las organizaciones de protección a la infancia Protégeles-ACPI y el Defensor del Menor. Por primera vez, empresas que son competidoras y que prestan diariamente servicio a millones de internáutas, se unen para tomar la iniciativa y adelantarse a prácticas delictivas o que pueden suponer una amenaza para los menores. Fruto de estas colaboraciones se han reducido drásticamente las páginas de pornografía infantil alojadas en servidores de habla hispana.

 Presentación de un trabajo sobre la pornografía infantil en Internet en los años 2002, 2003 y 2004.

El Defensor del Menor y el Presidente de Protégeles presentaron los resultados de un estudio en el que se analizan, en los años 2002, 2003 y 2004, el número de denuncias sobre pornografía infantil, las comunidades de pedófilos desmanteladas, la colaboración con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de estas Instituciones, etc...

Entrega de los Premios Defensor del Menor 2004

El vicepresidente primero de la Asamblea y el Defensor del Menor presidieron la entrega de los Premios anuales del Defensor del Menor que, en 2004, solicitaba trabajos artísticos e iniciativas relacionadas con la conciliación de la vida familiar y laboral

- Constitución del Observatorio de Contenidos Audiovisuales (OCTA)

La Plataforma de Organizaciones Sociales para una Televisión de Calidad constituyó el OCTA con el fin de analizar la oferta audiovisual española, detectando incumplimientos legales y normativos para su posterior corrección, así como promover la creación y difusión de contenidos audiovisuales adecuados para la infancia y la juventud y propiciar la reflexión y la investigación en diversos campos relacionados con los contenidos de los medios de comunicación. El OCTA está constituido por diversas Asociaciones de Telespectadores, Consumidores, Sindicales, de padres y madres, de defensa de la infancia, etc... En el mismo acto se firmó un manifiesto con propuestas concretas para el Consejo Audiovisual de la Comunidad de Madrid.

 Presentación de un estudio sobre videojuegos elaborado, a instancias del Defensor del Menor, por la Asociación de Usuarios de la Comunicación (AUC)

El estudio presentado valoró diversos aspectos, como los criterios de clasificación de los videojuegos, los incumplimientos que se detectan o la exposición que se hace de ellos en los lugares de venta. En la presentación participó también el Presidente de Protégeles, que abordó todo lo relativo a los videojuegos *on line* y aquéllos que se encuentran sin comercializar a través de Internet.

- Constitución del Foro Unidos por la Infancia

Diversas instituciones de protección de la infancia constituyeron este foro, que ha seguido funcionando a lo largo de año, para formalizar líneas de trabajo y de colaboración continua con el objetivo de sensibilizar a la opinión pública sobre la vulneración de los derechos de la infancia y ahondar en la búsqueda de respuestas efectivas y contundentes a situaciones mundiales de pobreza, ayuda humanitaria y lucha contra la exclusión que afectan a la infancia, siempre con el marco de los Objetivos del Milenio.

Firma de un convenio de colaboración entre ASIMELEC (Asociación Multisectorial de Empresas Españolas de Electrónica y Comunicaciones) y el Defensor del Menor y ACPI-Protégeles

El Convenio pretende sentar pautas de colaboración para la protección del menor ante las nuevas tecnologías.

Presentación del estudio «Prevención de la Anorexia y Bulimia en Internet»

El Defensor del Menor y el Presidente de Protégeles presentaron los resultados de un estudio realizado durante un año sobre más de 200 niñas y adolescentes y universitarias que se habían diri-

gido a Protégeles en busca de ayuda para afrontar trastornos de la conducta alimentaria. El trabajo ofrece datos sobre la incidencia de la enfermedad, la falta de apoyo de los padres en un alto porcentaje de los casos, las autoagresiones, etc...

- Presentación de la Campaña «Tú eres más que una imagen»

El Defensor del Menor y Protégeles presentan una Campaña para combatir la anorexia y la bulimia en la que se habían elaborado una serie de materiales, en forma de cómic, y en la que se presentó la página web de ayuda a estas chicas www.masqueunaimagen.com

- Presentación del primer informe del OCTA (Observatorio de Contenidos Audiovisuales)

El OCTA presenta un primer seguimiento de la programación televisiva durante los dos meses de entrada en vigor del Código de Autorregulación de las Televisiones, para comprobar su grado de cumplimiento. Igualmente se presentó la página web del Observatorio y la dirección a la que los ciudadanos pueden enviar sus quejas. La rueda de prensa fue dirigida por el Defensor del Menor, el Presidente de la Asociación de Usuarios de la Comunicación y el Presidente del Observatorio Europeo de Televisión Infantil.

- Mesa redonda sobre «La Ley del Menor: Plataformas de Actuación»

En el Ateneo de Madrid se celebró esta Mesa Redonda, con la participación del Defensor del Menor, la Directora Gerente de la Agencia de la Comunidad de Madrid para la Reeducación y Reinserción del Menor infractor, un Magistrado del Juzgado central de menores de la Audiencia Nacional, un Doctor en Psicología y Pedagogía y una Psicóloga, editora de una revista especializada en psicología.

- Presentación de los resultados de un estudio sobre seguridad infantil en la telefonía móvil

El Defensor del Menor y Protégeles presentan un estudio sobre «Seguridad Infantil y Costumbres de los Menores en el empleo de la Telefonía Móvil», realizado a partir de una muestra de 2.000 encuestas a niños y adolescentes de entre 11 y 17 años sobre la utilización de los móviles, detallando además, envío de SMS, pautas de consumo en torno al teléfono móvil, el móvil como herramienta de ocio, situaciones conflictivas a partir del empleo del móvil o el uso abusivo del mismo.

 Presentación de dos publicaciones sobre Acoso Escolar para orientar a padres y alumnos sobre cómo reconocerlo y qué hacer

El Defensor del Menor presentó, junto a las autoras, las Guías tituladas «El maltrato entre alumnos», Guía para Adolescentes y Enfoque dirigido a padres, que pretenden transmitir a los afectados, acosados y acosadores, la forma de actuar ante la violencia en la escuela.

- Presentación de la Memoria 2004 ante los medios de comunicación

El Defensor del Menor hizo entrega a la Presidenta de la Asamblea de la Memoria de la Institución correspondiente a las actuaciones desarrolladas en 2004. Posteriormente, hizo una presentación de la misma a los medios de comunicación.

 Presentación del libro «Historia de la Inclusa de Madrid», editado por la Institución del Defensor del Menor y elaborado por Pedro Espina Pérez Curso de Verano de la Universidad Complutense en El Escorial

Como cada año, la Institución del Defensor del Menor realizó su curso de verano en El Escorial que, en 2005, llevó por título «Infancia y Adolescencia en la sociedad actual: estímulos, condicionantes y obstáculos en su desarrollo». El curso tuvo una amplia repercusión mediática, especialmente a través de declaraciones efectuadas por el Defensor del Menor e intervenciones de otros ponentes.

- Presentación de una Guía sobre los Derechos de los Niños con Discapacidad

El Defensor del Menor y el Presidente de la Federación de Asociaciones de Minusválidos Físicos y Orgánicos de la Comunidad de Madrid presentaron la Guía, que recoge de manera pormenorizada y explicativa los derechos que asisten a los menores discapacitados en lo que se refiere a su vida cotidiana (vivienda, accesibilidad...), a su salud, a su educación y a su ocio. También recoge los derechos que tienen las familias en función de la discapacidad que presente el menor.

 Firma de un Manifiesto entre el Defensor del Menor y la Federación Madrileña de Municipios con recomendaciones para erradicar el consumo de alcohol entre los menores

El Manifiesto pretendía dar claves de actuación a los ciudadanos y, en especial, a los ayuntamientos para promover esa reducción en el consumo de bebidas alcohólicas, especialmente entre los menores de edad.

- Presentación de un estudio sobre Seguridad Vial

El Defensor del Menor y el Presidente del Instituto Mapfre de Seguridad Vial presentaron las conclusiones de un estudio sobre «La seguridad vial en los niños: una cuestión de familia», que pretendía comprobar la percepción y el grado de conocimiento de los conductores que viajan habitualmente con niños en el coche.

- Celebración de la fiesta del fin del Ramadán con centenares de niños musulmanes

Como cada año, el Defensor del Menor asistió a la fiesta en la que el colectivo musulmán celebra el fin del Ramadán, con la asistencia de más de 700 niños.

- Entrega de los I Premios «Derechos de la Infancia y Periodismo»

El Defensor del Menor y el Presidente de la Asociación de la Prensa de Madrid entregaron los premios, convocados por ambas Instituciones, en reconocimiento a los trabajos periodísticos que incorporan la reflexión y la divulgación sobre los derechos de los menores en la sociedad actual. Los premios recayeron en Carmen Girona, de El País y el programa Madrid Directo, de Telemadrid.

Presentación del Acta Fundacional del Foro Unidos por la Infancia y el documento «La infancia y los objetivos del Milenio»

El Foro Unidos por la Infancia presentó su primer trabajo, a cargo del coordinador de la Campaña del Milenio de Naciones Unidas en España sobre los Objetivos del Milenio, más concretamente, la erradicación de la pobreza en el mundo.

Presentación del Estudio «Videojuegos, menores y responsabilidad de los padres»

El Defensor del Menor y el Presidente de Protégeles presentaron los resultados de un estudio sobre consumo de videojuegos así como una Guía de videojuegos dirigida a padres en la que se analizan y clasifican los principales videojuegos comercializados en España.

 Presentación al CES de un estudio sobre «Conciliación de la vida familiar y laboral en beneficio de la infancia»

El Defensor del Menor y el Centro Universitario Villanueva presentaron al Presidente del Consejo Económico y Social un estudio sobre Conciliación de la vida familiar y laboral en el que se proponen decenas de medidas sociolaborales, fiscales y educativas, en beneficio de los menores.

#### Notas de prensa y artículos

Desde el Defensor del Menor se han difundido también a lo largo del año notas de prensa y comunicados en los que se ha pretendido trasladar la opinión y las propuestas de la Institución sobre temas que afectan a los menores. Entre otros, destacan:

- Menores en la Constitución Europea.

El Defensor del Menor muestra su opinión acerca del tratamiento y reconocimiento a la infancia que se hace en la Constitución Europea, analizando cada uno de los artículos en los que se hace mención expresa a los derechos de los niños.

- Llamamiento a la sociedad para evitar los abandonos de niños recién nacidos

Un nuevo abandono en las calles de Madrid propició la petición, por parte de Defensor del Menor, de una mayor implicación para evitar que casos así se sucedan a la vez que se da información a las mujeres que estén embarazadas y no quieran hacerse cargo de su hijo sobre lo que pueden hacer cuando éste nazca.

- Contenidos televisivos inadecuados para la infancia.

El Código de Autorregulación que firmaron las televisiones entró en vigor en marzo de 2005. Pocos días antes, durante el período de adaptación, no se apreciaban cambios significativos en las parrillas de programación de las diferentes televisiones por lo que el Defensor del Menor quiso instar a los padres a que denunciaran aquellos contenidos que consideraran perjudiciales para sus hijos, a la vez que pedía a las televisiones que cumplieran sus compromiso con la infancia.

Declaraciones y propuestas en relación a la violencia en las escuelas

El fenómeno del *bullying* o acoso escolar se hizo especialmente visible a raíz de la muerte de un adolescente en el País Vasco, acosado por sus compañeros. Esta Institución realizó a lo largo del año varias manifestaciones en este sentido, desde la perspectiva de que la violencia escolar es evitable y que requiere actuaciones conjuntas. Una sentencia judicial corresponsabilizó, por primera vez, a un alumno y al centro escolar de una situación de acoso lo que fue considerado un paso más en la lucha contra el maltrato entre iguales.

 Propuesta de creación de una Comisión Parlamentaria para abordar el maltrato infantil desde todas sus perspectivas y como un elemento más de la violencia doméstica

El Defensor del Menor considera fundamental abordar el tema de los malos tratos desde un punto de vista global y, en este sentido, propuso la creación de un Observatorio al respecto que, a través de registros concretos, permita conocer el alcance real de cada situación, el perfil del maltratador, las medidas a desarrollar, etc... Igualmente, propuso la elaboración de un Ley global contra los malos tratos y de una Comisión Parlamentaria que abordara la situación.

- Constitución del Foro Unidos por la Infancia

Diversas Instituciones y Organizaciones sociales y de defensa de la infancia se unen en un Foro que pretende promover acciones para sensibilizar a la opinión pública sobre la vulneración de los derechos de la infancia en el mundo así como ahondar en la búsqueda de respuestas efectivas y contundentes a situaciones como la pobreza, la exclusión, la ayuda humanitaria, etc...

 Renovación del Acuerdo de colaboración entre el Defensor del Menor y la Asociación de vendedores de prensa para proteger los derechos de los menores

A través de un comunicado conjunto, repartido entre todos los quioscos de Madrid que pertenecen a la Asociación (80% del total), se pide que las publicaciones cuyo contenido perjudique a los menores no se exhiban en lugares que ellos puedan visualizar.

 Consideraciones acerca del delito del menor, que debe abordarse de forma integral, desde la prevención, la sanción y la reeducación

El Defensor del Menor analiza las diferentes fases en las que debe abordarse el delito cometido por los menores de edad y la aplicación de la Ley de Responsabilidad Penal del Menor, haciendo propuestas preventivas y resocializadoras que puedan complementar de forma decisiva las sanciones que necesariamente deben imponerse a los menores delincuentes.

 Petición de moratoria de dos años para la entrada en vigor de la posibilidad de adopción de niños por parte de parejas homosexuales

Ante el debate del Proyecto de Ley que permitiría el matrimonio entre homosexuales y la adopción de hijos por parte de éstos, el Defensor del Menor pidió que se considerara una moratoria de dos para la entrada en vigor de este último aspecto con el fin de evitar en lo posible el impacto social que ambas medidas a la vez podría provocar. La moratoria permitiría encontrar a una sociedad ya más adaptada a las nuevas situaciones y evitaría rechazos hacia estos menores

- Propuesta de medidas para combatir el acoso escolar

Desde el convencimiento de que el acoso escolar puede evitarse con la implicación de todos, el Defensor del Menor presentó a la Consejería de educación una batería de medidas para combatirlo. Entre ellas, la propuesta de creación de un teléfono que pudiera atender, con profesionales cualificados, a alumnos y padres afectados, y de una página web en la que poder denunciar posibles casos de acoso escolar.

Alerta sobre el incremento de actitudes violentas entre los jóvenes

El aumento de violencia entre los jóvenes y adolescentes llevó al Defensor del Menor, en varias ocasiones, a realizar una serie de consideraciones al respecto y a pedir a las Administraciones que actúen. Entre sus propuestas, la creación de Mesas del Menor en distritos y municipios, escuelas más participativas, que fomenten los valores y más implicación de las familias.

 Propuesta de desarrollo del Estatuto de los Trabajadores para regular el trabajo de los niños artistas

En el Día Mundial contra el Trabajo infantil, el Defensor del Menor realizó una serie de consideraciones sobre el trabajo de los menores en el mundo y, en el caso concreto de España, la propuesta de desarrollo adecuado del artículo 6 del Estatuto de los Trabajadores que permita garanti-

zar la educación, la salud y el desarrollo psicológico, así como cuestiones administrativas, de los niños artistas.

- Recomendaciones a los padres sobre la atención de los hijos durante las vacaciones de verano

Entre las propuestas que realiza el Defensor del Menor está que padres e hijos incrementen sus relaciones y desarrollen actividades juntos. Además, se dan recomendaciones sobre precauciones en los desplazamientos y viajes, con el sol, en los lugares de esparcimiento, propuestas de ocio, etc...

- Promoción de los Derechos de los Niños Discapacitados

El Defensor del Menor realiza una serie de propuestas para incidir en la necesidad de proteger y promocionar los derechos de los niños discapacitados. Entre otras, se propone la creación de una Oficina de Información Integrada, en la que participen las tres administraciones y que permita dar cuenta al ciudadano de los recursos de que disponen los discapacitados. Además, se hace un glosario de derechos que, en distintos ámbitos, asisten a los discapacitados.

 Petición al Consejo Superior de Tráfico para que se incremente la vigilancia y se eleven las sanciones cuando los niños viajen sin retención

El Defensor del Menor realiza una serie de propuestas tendentes a afianzar la seguridad vial infantil, especialmente a través de la concienciación de los padres a la hora de sujetar adecuadamente a los menores que viajan en coche, controlar la velocidad, etc...

- Apoyo a la decisión de elevar la edad mínima para participar en encierros

Ante lo peligroso de la actividad y los accidentes que se producen afectando también a menores, el Defensor del Menor aplaudió y apoyó la propuesta de la Comunidad de Madrid de elevar de 16 a 18 años la edad mínima para participar en los encierros que se celebran en muchas localidades durante sus fiestas patronales.

- Manifestaciones al inicio del curso escolar, animando a los padres a participar en la educación de sus hijos desde el primer día y aportando una serie de consideraciones en lo relativo a la relación padre-hijo, padre-escuela y escuela-alumno.
- Necesidad de proteger la intimidad de los menores

Se hace un nuevo llamamiento a la responsabilidad de los medios de comunicación para que no vulneren el derecho que los menores tienen a su intimidad y propia imagen, argumentando los perjuicios que la revelación de determinados datos pueden provocar al menor. En el caso de los hijos de personajes famosos, la petición de responsabilidad se amplía también a los propios padres.

 El Defensor del Menor aplaude iniciativas de cooperación con países de África, como la desarrollada por Mensajeros de la Paz.

En concreto, esta organización viajó a Benin con 50 empresarios españoles para analizar las posibilidades de inversión en una zona como África, en la que muchos niños mueren por falta de recursos y condiciones adecuadas.

- Crítica a la decisión judicial de suspensión de la sentencia del Caso Jokin

La ejecución de la sentencia de internamiento de los siete agresores de Jokin quedó suspendida al considerar el juez que la familia era el lugar adecuado para la recuperación de estos menores. La sentencia fue calificada por el Defensor del Menor de «incomprensible» ya que no respondía al criterio de proporcionalidad con la falta cometida.

 El Defensor del Menor y el Defensor del Pueblo Andaluz piden la intervención inmediata del Consejo Superior de Política de Inmigración para abordar la llegada masiva de menores extranjeros no acompañados

Ambos defensores consideraron que la situación era urgente porque cada vez son más los menores que llegan solos a nuestro país con la intención de trabajar y quedarse en España, muchas veces impulsados por sus propias familias.

 El Defensor del Menor pide prioridad para combatir el consumo de alcohol y drogas entre los menores

El aumento del consumo de drogas y alcohol entre los menores ha sido motivo de honda preocupación y de múltiples manifestaciones del Defensor del Menor a lo largo del año, en las que pedía la implicación de Administraciones, familia, escuela y sociedad en general para mejorar los datos referidos a alcohol y drogas y menores.

- Llamada a la solidaridad en el Día Internacional del Niño

El Defensor del Menor anima a las familias a que reflexionen con sus hijos sobre la necesidad de ser solidarios, a través de las aportaciones personales, para ayudar a mejorar la penosa situación en las que viven muchas personas en el mundo.

- Propuesta de medidas para conciliar la vida familiar y laboral

La conciliación de la vida familiar y laborar a favor de la infancia es uno de los aspectos que más interesa y preocupa al Defensor del Menor y sobre el que se hicieron diversas propuestas, sociolaborales, fiscales y educativas que se presentaron, para su valoración, en el Consejo Económico y Social.

- Recomendaciones a los padres para la compra de los juguetes de Navidad

El Defensor del Menor anima a los padres a que fomenten entre sus hijos la utilización de juegos que transmitan valores y estimulen la imaginación. A su vez, les indica unas normas básicas para la correcta adquisición de juguetes para sus hijos, especialmente en momentos como la campaña de Reyes y Navidad.

 Llamada a la reflexión y la calma ante los incidentes acaecidos en la tradicional «tirada de huevos» entre los Institutos Ramiro de Maeztu y Maravillas

La gravedad de los hechos, que dejaron a un chico de 15 años herido muy grave, hizo que el Defensor del Menor mantuviera reuniones con los implicados de los dos Institutos e hiciera una llamada a la calma y la reconsideración de este tipo de fiesta, solicitando además la implicación de los centros para evitar que los alumnos salgan de los mismos durante ese tiempo.

Alerta sobre la necesidad de cambiar las políticas contra las drogas

Desde el convencimiento de que las políticas que se están aplicando a la lucha contra las drogas han quedado obsoletas y responden a circunstancias que ya no son las actuales, el Defensor del Menor alerta sobre la necesidad de que el Plan Nacional sobre Drogas diseñe estrategias nue-

vas y que todas las Administraciones y organizaciones sociales se impliquen en la solución de uno de los principales problemas que tienen los jóvenes en la actualidad

Recomendaciones a los padres sobre el control de la alimentación de los hijos, dado el incremento del índice de obesidad infantil

La ingesta de alimentos saludables y una dieta equilibrada desde la infancia resultan fundamentales para evitar la obesidad. El Defensor del Menor recogió, además, las recomendaciones de los expertos: potenciar el desayuno como comida fundamental, tratar de comer con los hijos para vigilar y controlar qué comen, proporcionarles comida sana, promover el ejercicio físico, etc...

Al margen de las noticias que se generan desde la Institución, la opinión del Defensor del Menor a propósito de diferentes temas es requerida de manera constante por los medios de comunicación. Otra de las fórmulas utilizadas para transmitir la opinión que la Institución tiene formadas en lo relativo a distintos temas son las colaboraciones con revistas y diarios en forma de **artículos de opinión.** De manera fija, ha habido a lo largo del año colaboraciones con el diario ABC, en la sección de Madrid, con la revista especializada Niños de Hoy y con la Agencia Europa Press, lo cual ha propiciado la publicación de los mismos en diversos diarios locales y regionales de toda España. Igualmente, se han escrito otros artículos para algunas revistas de colegios e Institutos, de AMPAs, publicaciones especializadas, como la revista Profesiones, la de la Asociación de la Prensa de Madrid, la revista Colegio de Educadores o la Revista Médica, Actualidad Aseguradora, la publicación de MUFACE o del Colegio de Psicólogos, la Revista AR, Todos Somos, Revista Única, Reinado Social, Mujer Hoy, Ragazza, Magisterio, Psycologies, Escuela Española, La Mente...

Estos artículos de opinión, en ocasiones entrevistas, han abordado los temas en los que habitualmente trabaja la Institución: la educación, la importancia del juego para los niños, la pornografía infantil, la xenofobia, los malos tratos, el consumo de drogas, la conciliación de la vida familiar y laboral, la inmigración, la seguridad vial, las bandas juveniles, el acoso escolar, la intimidad de los menores, la custodia compartida, el tratamiento judicial de los menores, la Ley del Menor, la mendicidad, Internet, la televisión y los niños, la importancia de la solidaridad, la anorexia, la Constitución Europea, las vacaciones con los niños, las situaciones traumáticas, etc...

Por último, habría que enumerar los asuntos sobre los que los medios de comunicación han requerido la intervención y presencia del Defensor del Menor a lo largo del año y que son los siguientes:

- Internet segura
- Pornografía infantil
- Observatorio de Contenidos Televisivos y Audiovisuales
- Programación infantil en las televisiones
- Importancia de la lectura
- Niños superdotados
- Hiperactividad
- Sistema de protección de menores

- Publicidad y menores
- Separaciones traumáticas de los padres
- Efectos del tsunami sobre la infancia
- Xenofobia y racismo
- Discapacidad y menores
- Importancia de la solidaridad
- Educación
- Acoso escolar
- Teléfono contra el acoso escolar
- Distribución del alumnado
- Absentismo escolar
- Fracaso escolar
- Desescolarización de menores inmigrantes y gitanos
- Comedores escolares
- Escuelas Infantiles
- Importancia del juego
- Secuelas del 11-M sobre los niños
- Discotecas Light
- Objetivos del Milenio en lo que afecta a la infancia
- Trabajo infantil
- Toros y menores
- Niños tiranos
- Agresiones a los padres
- Poblado de rumanos: la situación de los menores
- Trastornos de conducta
- Castración química de violadores de menores
- Niños y animales domésticos
- Violencia de género
- Importancia del deporte
- Cumbre Iberoamericana e Infancia

- Modelos de Familia
- Abusos sexuales
- Asociacionismo juvenil
- Educación sexual
- Píldora del día después
- Maltrato institucional a menores
- Redes de pederastas
- Alimentación de los niños
- Bandas juveniles
- Intimidad de los menores
- Ley del Menor
- Obesidad infantil
- Uso de teléfonos móviles por parte de menores
- Cibercentros
- Turismo sexual
- Pobreza en el mundo
- Inicio del curso escolar

## 10. ESTUDIOS E INVESTIGACIONES

#### 10. ESTUDIOS E INVESTIGACIONES

#### Presentación

La realización de estudios e investigaciones de relevancia y significación en materia de menores representa una de las funciones más importantes que la Ley 5/1996, de 8 de julio, encomienda al Defensor del Menor, enmarcada en la competencia que señala su responsabilidad para «desarrollar acciones que le permitan conocer las condiciones en que los menores de edad ejercen sus derechos, los adultos los respetan y la comunidad los conoce». En tal sentido, el Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid, como Alto Comisionado de la Asamblea, encomienda cada año distintos estudios e investigaciones sobre asuntos de interés manifiesto para los niños y jóvenes de la región.

Como en años anteriores, durante 2005 se han abordado contenidos de gran repercusión social sobre los que se ha considerado pertinente ahondar desde parámetros de investigación teórica y/o aplicada.

Los estudios e investigaciones realizados durante el año 2005 reflejados en el presente texto han sido los siguientes:

- 1. Seguridad infantil y costumbres de los menores en el empleo de la telefonía móvil.
- 2. Medidas sobre conciliación de la vida familiar y laboral en beneficio de la infancia: análisis comparado y propuestas de mejora.
- 3. La protección del menor en la regulación de los videojuegos.
- 4. Prevalencia y perfiles del absentismo escolar en la Comunidad de Madrid

### 1. SEGURIDAD INFANTIL Y COSTUMBRES DE LOS MENORES EN EL EMPLEO DE LA TELEFONÍA MÓVIL (ELABORADO POR LA ASOCIACIÓN PROTÉGELES)

Los menores se están convirtiendo en los principales usuarios de los distintos servicios que ofrece la telefonía móvil en la actualidad: envío de mensajes cortos (sms), fotografías, descarga de tonos

musicales, juegos, etc. Estos aparatos son ya para los menores verdaderos instrumentos de ocio a los que dedican cada vez más tiempo y recursos económicos. Por otro lado, son también los menores quienes se están convirtiendo en objeto de acoso en unas ocasiones, en receptores de publicidad no solicitada y, en general, en consumidores de todo tipo de artículos y productos asociados.

El pasado año 2004 se compraron y regalaron en España nada menos que 15 millones de teléfonos móviles. España es uno de los países en los que más éxito tienen este tipo de dispositivos: el 87,2% de los españoles tiene teléfono móvil. Se estima que hay cerca de 50 millones de tarjetas móviles para 42 millones de españoles, es decir, más de una por habitante.

Al mismo ritmo que aumenta el consumo de estos dispositivos aumentan los problemas de adicción a los mismos. Se estima que aproximadamente 1 de cada 1.000 usuarios tiene este problema: al menos 35.000 personas en España. Y en un porcentaje muy importante se trata de usuarios «muy» jóvenes.

Se hace cada día más necesario determinar cuál es la realidad de esta relación que están estableciendo los menores con estos dispositivos de telefonía móvil. Determinar cuáles son los problemas asociados, anticiparse a las posibles consecuencias y plantear estrategias o pautas que puedan ser de utilidad para afrontar cada situación.

El objetivo del estudio «Seguridad infantil y costumbres de los menores en el empleo de la telefonía móvil», es dar respuesta contrastada a estas cuestiones que se plantean y específicamente a lo que a continuación se detalla:

#### Objetivos del estudio

#### Generales:

- Determinar el nivel de seguridad de los menores en el empleo de la telefonía móvil, identificando las situaciones de riesgo.
- Describir las pautas de consumo y utilización de las herramientas asociadas por los menores al teléfono móvil.

#### Específicos:

- Especificar el nivel de utilización de los mensajes cortos o SMS por parte de los menores.
- Medir la utilización de otros servicios asociados al móvil como el intercambio de fotografías de toda índole.
- Cuantificar el gasto semanal y mensual por parte de los menores en el empleo de esta herramienta.
- Observar la utilización del dispositivo móvil como herramienta de ocio entre los más pequeños.
- Identificar situaciones conflictivas y de riesgo.

- Detectar la frecuencia con la que los menores son objeto de acoso sexual a través del teléfono móvil.
- Señalar la recepción de mensajes no deseados por parte de los menores.
- Analizar el uso abusivo del teléfono móvil en el transcurso de la infancia y adolescencia.
- Plantear posibles soluciones o pautas para afrontar las situaciones negativas que puedan ponerse de manifiesto.

# 2. MEDIDAS SOBRE CONCILIACIÓN DE LA VIDA FAMILIAR Y LABORAL EN BENEFICIO DE LA INFANCIA: ANÁLISIS COMPARADO Y PROPUESTAS DE MEJORA (ELABORADO POR EL CENTRO DE ESTUDIOS VILLANUEVA Y EL CENTRO INTERNACIONAL DE TRABAJO Y FAMILIA, IESE)

El estudio aborda de forma práctica el análisis sobre la Conciliación de la Vida Familiar y Laboral en beneficio de la infancia, considerando útil partir de un estudio previo del marco nacional e internacional que se nos muestra referencia indispensable en un trabajo de esta naturaleza que pretende analizar el derecho comparado y realizar unas propuestas de mejoras específicas.

El estudio se ha centrado en los modelos existentes en nuestro entorno, si bien sólo se han tomado ciertos Estados de la Unión Europea, que por sus características sociales y en buena medida por su alto grado desarrollo, han potenciado en sus modelos sociales la conciliación de la vida familiar y laboral. Por esta razón, no se han tomado como referencia «los veinticinco» sino tan sólo aquellos que pudieran aportarnos algún dato para la mejora del modelo español; que junto con otros Estados que, aun no formando parte de la Unión sino del Espacio Económico Europeo, gozan también de un alto grado de protección social y pueden resultarnos de interés. No obstante, no podemos desconocer las debidas precauciones que han de tomarse en la comparación de los diferentes sistemas de protección social dada la diversidad existente en los modelos sociales dentro del «mundo occidental», ya que las divergencias traen como consecuencia que no todo modelo sea trasladable a la situación española.

El presente estudio, además, trata de abordar –en la materia que nos ocupa– el complejo sistema de las relaciones laborales en las que, no se debe olvidar, uno de los sujetos tradicionales e incuestionables que lo componen es la Empresa. Muchas de las medidas que se proponen en el trabajo van encaminadas a lo que hoy está presente en la mayoría de los responsables de Recursos Humanos que es la obtención de la calificación de «Empresa familiarmente responsable». Para su obtención sería suficiente que las empresas respetaran y potenciaran las actuales medidas de conciliación de la vida familiar y laboral propuestas por la Ley 39/1999, de 5 de noviembre, aunque tras el análisis de la norma se aprecia que se empieza a quedar obsoleta e insuficiente para garantizar la pretendida conciliación de la vida familiar y laboral, y ello en parte por la evolución de la figura de la familia y del complejo sistema del mercado de trabajo y de las relaciones laborales actuales. Por estas razones, las medidas socio-laborales que se plantean para la conciliación pueden parecer ambiciosas, pues en unos casos mejoran y amplían, en lo que se entiende que es una necesidad y demanda social de los derechos que posibilitan esa conciliación de la familia y el trabajo, y en otros casos, se recogen medidas y figuras que ya hoy algunas empresas ponen en práctica bien mediante la negociación colectiva (convenios colectivos), o bien, por medio de decisio-

nes unilaterales de los empresarios, logrando en ambos casos una mejor adaptación de la familia al mercado laboral que, en definitiva, implica que no exista incompatibilidad entre ambas figuras, sino más bien una cada vez mejor sintonía o sinergia entre ambas realidades.

Por último, se debe tener en cuenta que en el planteamiento de estas medidas se han tenido en consideración las diferentes etapas o situaciones con las que las madres trabajadoras se encuentran en el seno de su empresa desde el momento inicial de la gestación hasta su incorporación tras la baja maternal, sin olvidar los derechos de los padres trabajadores en el mismo sentido y detallando, por último, unas propuestas para que las empresas establezcan medidas de política familiar.

### 3. LA PROTECCIÓN DEL MENOR EN LA REGULACIÓN DE LOS VIDEOJUEGOS (ELABORADO POR LA ASOCIACIÓN DE USUARIOS DE LA COMUNICACIÓN)

Uno de los aspectos más significativos del escenario de convergencia tecnológica, en el que se inscribe el futuro de la comunicación, es la necesidad de desarrollar sistemas de clasificación de los contenidos que sean de aplicación general a todo tipo de productos audiovisuales, independientemente de su formato, soporte y canal de difusión.

La clasificación de contenidos permite el cumplimiento efectivo del derecho de los ciudadanos a recibir información veraz y suficiente sobre los productos que se les ofrecen, así como a elegir y a determinar la adecuación o no de los productos comunicativos a sus expectativas y exigencias éticas y estéticas.

En el caso de los videojuegos, además, dado su elevado grado de penetración entre los menores, este derecho de los ciudadanos se extiende al imperativo constitucional de protección de la juventud y de la infancia. Y exige que padres, tutores y profesores puedan disponer de conocimientos suficientes como para establecer la idoneidad de los productos de acuerdo con el desarrollo intelectual, ético, físico y grupal de aquellos.

El informe realizado evalúa el sistema PEGI de clasificación, desarrollado por la Federación Europea de Software Interactivo (ISFE) y administrado por el NICAM, mediante el análisis de su aplicación a una muestra intencional de videojuegos. Este análisis de contenido, de carácter cualitativo, se centra no tanto en los aspectos formales, estructurales - narratológicos, temáticos y de enganche interactivo de los videojuegos como relato, sino más bien en los aspectos relacionados con los valores promovidos (violencia y conflictos, sexo, hábitos sociales) y con el tratamiento de los diferentes segmentos sociales (mujeres, minorías, los propios menores, etc.).

### 4. PREVALENCIA Y PERFILES DEL ABSENTISMO ESCOLAR EN LA COMUNIDAD DE MADRID (ELABORADO POR EL COLEGIO OFICIAL DE PSICÓLOGOS DE MADRID)

La definición del absentismo y su caracterización es un problema complejo (Baya, 2003), ya que ha sido objeto de definiciones y medidas muy diversas.

En todas las aproximaciones está claro que el absentismo es un indicador de la falta de compromiso escolar, pero puede tomar diversas formas según las causas y los contextos que lo engendran o favorecen. Choquet y Ledoux (1994) señalan que representa la expresión de dificultades escolares, sociales y familiares. Toulemonde (1998) hace una tipología que diferencia el absentismo según falta de motivación, comodidad y por necesidad económica. También se habla a veces de absentismo de seguridad, ligado a aspectos como violencia en la escuela (fobia escolar, depresión).

El problema del absentismo escolar es objeto de creciente interés político y social, tanto por su impacto sobre la escolaridad de los sujetos afectados, como por la problemática social que plantea, puesto que puede conducir a problemas de marginación social, exclusión, e incluso de seguridad interior, sobrepasando el mero ámbito escolar.

Numerosos estudios avalan las afirmaciones anteriores, poniendo de relieve que tanto el abandono escolar temprano, como el absentismo que suele ser un precursor, llevan a importantes costes, tanto en el nivel individual, como en el de la sociedad en su conjunto. El absentismo por lo tanto se ha convertido en un objeto de interés en diversos niveles:

- 1) En el nivel escolar, puesto que representa una ruptura de su sentido, tanto para el absentista como para los fines de la institución.
- 2) En el nivel social: los absentistas son percibidos como delincuentes potenciales que pueden alterar la cohesión social.
- 3) En el nivel psicológico, el absentista puede convertirse en un joven inadaptado y que sufre.

En la actualidad surgen muchas preguntas en torno al problema, a las que como se verá, no es fácil encontrar una respuesta simple: ¿Es un problema nuevo? ¿Está aumentando realmente, tal como se dice? ¿Cuáles son sus causas? ¿Cuáles son sus consecuencias sobre el alumno y sobre el sistema educativo? Aclarar el fenómeno del absentismo implica reflexionar al mismo tiempo sobre todas las cuestiones anteriores.

# 11. RELACIONES INSTITUCIONALES

# 11. Relaciones institucionales

## 1. ENCUENTROS CON NIÑOS Y ADOLESCENTES

- 1.1. Acto de celebración de la llegada Reyes Magos 2005, organizado por la Dirección General de la Policía en la Dehesa de la Villa el 5 de enero.
- 1.2. Entrevista con alumnos del IES El Espinillo, que tuvo lugar en la Sede del Defensor del Menor el día 1 de febrero de 2005.
- 1.3. Charla coloquio con alumnos del Colegio Ramón y Cajal. Organizada por el propio Colegio en sus dependencias el día 1 de febrero de 2005.
- 1.4. Celebración del día de la Paz en el Colegio «Antonio de Nebrija» el día 4 de febrero de 2005.
- 1.5. Charla coloquio con alumnos del Colegio Salesiano de Guadalajara en el Colegio Salesiano de Guadalajara el día 15 de febrero de 2005.
- 1.6. Charla coloquio con alumnos del IES Valdebernardo en la sede de dicho centro educativo el día 22 de febrero de 2005.
  - 1.7. Visita al Colegio Público Vicálvaro el día 13 de abril de 2005.
- 1.8. Charla a alumnos del IES Sierra de Guadarrama de Soto del Real el día 21 de abril de 2005.
  - 1.9. Charla coloquio con alumnos del IES El Espinillo el día 10 de mayo de 2005.
- 1.10. Charla coloquio con alumnos del Colegio «Sagrado Corazón de Jesús», el día 27 de mayo de 2005.
- 1.11. Acto de Graduación de alumnos de 2º de bachillerato del Colegio Kesington School en Pozuelo Alarcón el día 27 de mayo de 2005.
  - 1.13. VII Carrera Escolar de Valdebernardo, el 28 de mayo de 2005.

1.14. Charla coloquio sobre Derechos Humanos con los alumnos del IES Máximo Trueba de Boadilla del Monte el día 16 de diciembre de 2005.

#### 2. CONFERENCIAS

- 2.1. Inauguración de los Foros de la Fundación Schola 2005. 20 de enero de 2005.
- 2.2. «La realidad del menor en la sociedad actual», Escuela de Caja Madrid, 25 de enero de 2005.
- 2.3. Acto Inaugural de las II Jornadas de Cooperación Internacional y Derecho Internacional Humanitario: Derecho de la Infancia. Cruz Roja Española Madrid La Casa Encendida 27 de enero de 2005.
- 2.4. Mesa Redonda «Conciliación de la vida familiar y laboral». Centro Universitario Villanueva. 2 de febrero de 2005.
- 2.5. Participación en el Curso de Formación de Voluntarios promovido por la Asociación Villanueva Solidaria, Escuela de Voluntariado de la Comunidad de Madrid 12 de marzo de 2005.
- 2.6. Participación en el Seminario sobre derechos de la infancia, organizado por la Universidad de Barcelona. 14 de marzo de 2005.
- 2.7. Conferencia «La realidad del menor en la sociedad actual» en el Centro Universitario Villanueva el 15 de marzo de 2005.
- 2.8. Conferencia Tratamiento Social y Legal de la Actuación con Menores. Policía Municipal de Madrid Academia de la Policía Municipal 16 y 17 /03/2005.
- 2.9. Participación en las II Jornadas de Seguridad Local, con una ponencia sobre «Problemática del Menor Inmigrante», organizadas por CSI-CSIF, en la Universidad Carlos III de Getafe el 1 de abril de 2005.
- 2.10. Participación en el 4º Foro de Pediatría de Atención Primaria de Extremadura organizado por la Sociedad de Pediatría de Atención Primaria de Extremadura el 2 de abril de 2005
- 2.11. Participación en el Seminario Educación y Nuevas Tecnologías dentro del Plan Familia e Internet. Fundación Riojana para la Sociedad del Conocimiento Escuela Riojana de Administración Pública, celebrado el 5 de abril de 2005.
- 2.12. Impartición de la Conferencia «El menor al amparo de la Ley 5/2000», dentro de las Jornadas sobre Responsabilidad Penal del Menor.Colegio de Abogados de Cáceres 22/04/2005.
- 2.13. Conferencia «El menor, la familia y la escuela hoy», pronunciada en el Salón de Actos del Arzobispado de Madrid el 23 de abril de 2005.
- 2.14. Conferencia «La función de control del Defensor del Menor en la CM», dentro del Máster en Necesidades y Derechos de la Infancia y la Adolescencia, organizado por la Facultad de Ciencias de la Universidad Autónoma de Madrid, el día 23 de abril de 2005.

- 2.15. Mesa Redonda sobre Infancia y Familia dentro del XII Congreso de Psicología de la Infancia y la Adolescencia INFAD 2005. Asociación Nacional de Psicología Evolutiva y Educativa de la Infancia y la Adolescencia 29/04/2005.
- 2.16. «Charla a Defensores del Menor en los Centros de La Salle». La Salle, Sevilla, 6 de mayo de 2005.
- 2.17. Participación en el I Congreso Nacional de Anorexia y Bulimia en Internet, celebrado en el Palacio de Congresos de Madrid, el 7 de mayo de 2005.
- 2.18. Clausura de la Escuela de Padres del Centro Educativo «Ponce de León» el día 10 de mayo de 2005.
- 2.19. Participación en el Curso sobre Atención a la Violencia Familiar; Tratamiento Social y Legal de la actuación con Menores, organizado por el Ayuntamiento de Madrid y el Cuerpo de Policía Municipal, que tuvo lugar en la Academia de Policía Municipal el 11 de mayo de 2005.
  - 2.20. Charla coloquio con padres de alumnos del Colegio Mirasierra. 12 de mayo de 2005.
- 2.21. Conferencia sobre «Protección al Menor» en la Dirección General de la Guardia Civil, Colegio de Guardias Jóvenes «Duque de Ahumada» de Valdemoro, 13 de mayo de 2005.
- 2.22. Participación en la Mesa Redonda «La Protección, una 2ª oportunidad para el niño/a y su familia», organizada por el Consejo Municipal de Bienestar Social del Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz, el día 17 de mayo de 2005.
- 2.23. Participación en la Mesa Redonda «La ley del Menor: Plataforma de Actuación». Celebrada en el Ateneo de Madrid el día 18 de mayo de 2005.
- 2.24. Participación en el Seminario de Formación: «La protección jurídica y social de los menores extranjeros no acompañados», organizada por Save the Children y celebrada en el Círculo de Bellas Artes el 19 de mayo de 2005.
- 2.25. Participación en las III Jornadas Municipales «Familia y Comunidad» realizadas en Aguimes (Las Palmas de Gran Canaria) el 19 de mayo de 2005.
- 2.26. Clausura de las Jornadas sobre niños Superdotados, organizada por CEIM que tuvieron lugar en el Salón de Actos del Colegio «Obispo Perelló» el 21 de mayo de 2005.
- 2.27. Ponencia «El compromiso de los padres con los hijos» dentro de la IV Semana Cultural del CEIP San Sebastián el día 23 de mayo de 2005.
- 2.28. Ponencia «Los Jóvenes y el Ocio: la problemática del botellón» dentro de la Semana de la Familia. Ayuntamiento de Tres Cantos. 03/06/2005.
- 2.29. Ponencia «Nuestra responsabilidad con los menores» en la Asociación Cultural Club Zayas el día 7 de junio de 2005.
- 2.30. Participación en la Mesa Debate «Ámbito social y familiar del inmigrante en municipios y provincias», dentro de la II Jornada sobre Seguridad Ciudadana, organizada por la Fundación Seguridad Ciudadana, celebrada en el Ayuntamiento de Getafe el día 9 de junio de 2005.

- 2.31. Conferencia «Políticas actuales en materia de inmigración en Europa en la lucha contra la exclusión», organizada por la Universitas Miguel Hernández, en «La Casa Encendida» el día 9 de junio de 2005.
- 2.32. Participación en la Mesa Redonda «¿Cuidamos a nuestros menores?», promovida por la Asociación Católica de Propagandistas, celebrada el 9 de junio de 2005.
- 2.33. Participación en el VII Congreso de la FAPA: «La educación es un derecho. La Escuela Pública una elección de futuro», organizada por la FAPA «Giner de los Ríos» el día 10 de junio de 2005.
- 2.34. Conferencia «El menor como víctima de delitos», dentro del XI Curso Especialistas EMUME de la Guardia Civil, organizado por la Dirección General de la Guardia Civil el día 13 de junio de 2005.
- 2.35. Ponencia «Tratamiento Social y Legal de la actuación con Menores», dentro del Curso sobre Atención a la Violencia Familiar organizado por la Academia de Policía Municipal en su propia sede los días 14 y 15 de junio de 2005.
- 2.36. Participación en las Primeras Jornadas Internacionales sobre Menores y Jóvenes con Responsabilidad Judicial, organizadas por la Agencia de la Comunidad de Madrid para la Reeducación y la Reinserción del Menor el día 21 de junio de 2005.
- 2.37. Conferencia «La figura y funcionalidad del Defensor del Menor. ¿Por qué los menores en el Siglo XXI han de tener un Defensor?» en los Cursos de Verano organizados por la Universidad de La Gomera el día 14 de julio de 2005.
- 2.38. Ponencia «Intervención de las Administraciones Públicas con respecto a la protección de la familia, los menores y los mayores» dentro del Curso «Nuevo Derecho de Familia», organizado por el Instituto de Derecho Comparado de la Universidad Complutense de Madrid de la Facultad de Derecho el día 20 de julio de 2005.
- 2.39. Conferencia «¿Hacemos lo suficiente por nuestros menores?», celebrada en el Casino de Madrid, el 28 de septiembre de 2005.
- 2.40. Participación en el Acto de Apertura de las IV Jornadas de Derechos de los Menores en la Universidad Pontificia de Comillas el día 10 de octubre de 2005.
- 2.41. Ponencia «Tratamiento Social y Legal de la actuación con Menores» desarrollada en la Academia de Policía Municipal el día 14 de noviembre de 2005.
- 2.42. Ponencia «¿Podemos hacer algo más por nuestros hijos?» dirigida a los padres de los alumnos del Colegio Sagrados Corazones en dicho centro escolar el día 14 de noviembre de 2005.
- 2.43. Ponencia «Tratamiento Social y Legal de la actuación con Menores» en la Academia de Policía Municipal de Madrid el día 15 de noviembre de 2005.
- 2.44. Ponencia «Nuestro compromiso con los menores», dentro del Congreso Internacional sobre Violencia en la Familia, organizado por la Dirección General de Familia de la Comunidad de Madrid, Palacio de Congresos, 15 de noviembre de 2005.

- 2.45. Conferencia «La realidad del menor en la sociedad actual», pronunciada en la Casa de la Cultura de Ponferrada (León), el día 16 de noviembre de 2005, organizada por la Concejalía de Acción Social del Ayuntamiento de Ponferrada.
- 2.46. Conferencia «¿Podemos hacer algo más por nuestros menores?» impartida en el 7º Congreso Nacional de Enfermería de la Infancia, que tuvo lugar en el Hospital Universitario La Paz el día 17 de noviembre de 2005 y fue organizado por la Asociación Española de Enfermería de la Infancia y la Universidad Autónoma de Madrid.
- 2.47. Participación en la Mesa Redonda «Explotación comercial sexual infantil durante los viajes», dentro de las Jornadas de derechos de los menores y cooperación internacional organizadas por el CGPJ e IUNDIA en el Salón de Actos del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, en Cáceres, el día 17 de noviembre de 2005.
- 2.48. Conferencia Inaugural «El menor en el entorno escolar» pronunciada dentro de las Jornadas «Convivencia en los Centros, resolución de conflictos» organizadas por la Confederación de APAS «Miguel de Cervantes» de Castilla-La Mancha, el 18 de noviembre de 2005.
- 2.49. Charla coloquio sobre Acoso Escolar en El Espinar (Segovia) el día 21 de noviembre de 2005.
- 2.50. Participación en la Mesa Redonda «Perfiles y realidades de la convivencia ciudadana en la Universidad hoy» dentro de la Jornada Complutense sobre la Convivencia en la Universidad: Retos y Oportunidades, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid, 22 de noviembre de 2005.
- 2.51. Conferencia «La defensa del menor. Un derecho» pronunciada dentro de la Jornada por el Día Internacional de la eliminación de la Violencia de Género contra la Mujer, organizada por la Asociación Beatriz de Suabia de Salamanca, el día 23 de noviembre de 2005.
- 2.52. Ponencia «Síntomas del desarraigo. Las bandas juveniles» organizada por el Instituto de Estudios de la Policía, celebrada en Casino de Madrid, el día 24 de noviembre de 2005.
- 2.53. Ponencia «La realidad del menor que nosotros percibimos», organizada por FERE-CECA y EyG en el Colegio San Viator de Madrid, el día 25 de noviembre de 2005.
- 2.54. Ponencia «Participación social y convivencia» dentro del II Encuentro de APAs. Organizado por la FAPA Francisco Giner de los Ríos en el Ateneo de Madrid el día 26 de noviembre de 2005.
- 2.55. Participación como Ponente en la Mesa Redonda de la Jornada «La convivencia en los Centros Escolares» organizada por la Federación de Trabajadores de la Enseñanza de UGT, en la Escuela Julián Besteiro el día 1 de diciembre de 2005.
- 2.56. Conferencia «Tratamiento de los menores en el mundo de la información», dentro del Master de El Mundo, organizada por dicho medio de comunicación el día 7 de siembre de 2005.
- 2.57. Conferencia «La actuación policial en relación con los derechos del Menor», dentro de las I Jornadas sobre Derechos Humanos e Intervención Policial, organizadas por el Instituto Superior de Estudios de Seguridad (ISES) el día 13 de diciembre de 2005.

- 2.58. Conferencia «La Problemática del menor extranjero y situación de desamparo», dentro del XV Curso de Ascenso a la categoría de Comisario, organizado por la Dirección General de la Policía, el día 14 de diciembre de 2005.
- 2.59. Charla coloquio con los Trabajadores Sociales de Ávila, organizada por el Colegio Oficial de Diplomados en Trabajo Social de Ávila, celebrada en Salón de Actos del Palacio de los Serrano de Caja de Ahorros de Ávila el día 14 de diciembre de 2005.

## 3. REUNIONES RELEVANTES

- 3.1. Entrevista en la Sede de la Institución del Defensor del Menor con el Ilmo. Sr. D. Juan José García Ferrer, Gerente del Instituto Madrileño del Menor y la Familia el día 14 de febrero de 2005.
- 3.2. Entrevista en la Sede de la Institución del Defensor del Menor con la Ilma. Sra. Dª Patricia Flores Cerdán, Directora General de la Mujer de la Comunidad de Madrid el día 15 de febrero de 2005.
- 3.3. Entrevista en la Sede de la Institución del Defensor del Menor con la Ilma. Sra. Dª Mercedes Gallizo, Directora General de Instituciones Penitenciarias, el día 22 de febrero de 2005.
- 3.4. Acto Institucional con motivo del XX Aniversario del Diputado del Común de Canarias, Santa Cruz de la Palma, 25 de febrero de 2005.
- 3.5. Entrevista en la Sede de la Institución del Defensor del Menor con el Ilmo. Sr. D. Juan José García Ferrer, Gerente del Instituto Madrileño del Menor y la Familia el día 3 de marzo de 2005.
- 3.6. Entrevista en la Sede de la Dirección General del Tráfico con el Ilmo. Sr. D. Pere Navarro, Director General de Tráfico, el día 3 de marzo de 2005.
- 3.7. Entrevista en la Sede de la Institución del Defensor del Menor con la Ilma Sra. Dª Inés Sabanés, Portavoz del Grupo Municipal de Izquierda Unida, el día 4 de marzo de 2005.
- 3.8. Entrevista en la sede de la Comisaría de Extranjería y Documentación con su titular, D. Carlos Olavide, el día 7 de marzo de 2005.
- 3.9. Comparecencia en la Comisión de Mujer de la Asamblea de Madrid, el día 5 de abril de 2005.
- 3.10. Entrevista en la sede de Consejería de Economía de la de la Comunidad de Madrid con su titular, el Excmo. Sr. D. Fernando Merry del Val, el día 11 de abril de 2005.
- 3.11. Constitución del Foro «Unidos por la Infancia» que tuvo lugar en el Hotel Meliá Madrid Princesa, el día 12 de abril de 2005.
- 3.12. Acto de Presentación de Estudios sobre Videojuegos en la Casa de Valencia el día 19 de abril de 2005.
- 3.13. Visita de Delegación de la Asamblea Nacional Francesa a la Sede del Defensor del Menor el día 20 de abril de 2005.

- 3.14. Entrevista con el Ilmo. Sr. D. Domingo Menéndez Menéndez, Director General del IVIMA, en la Sede del Defensor del Menor, el día 25 de abril de 2005.
- 3.15. Reunión con la Excma. Sra. Dª Concepción Dancausa, Presidenta de la Asamblea de Madrid en la Sede de la Asamblea de Madrid el día 9 de mayo de 2005.
- 3.16. Entrevista con el Ilmo. Sr. D. Rafael Simancas, Portavoz del Grupo Parlamentario Socialista en la Asamblea de Madrid en la sede de la Asamblea de Madrid el día 16 de mayo de 2005.
- 3.17. Comparecencia en la Comisión de Familia y Asuntos Sociales de la Asamblea de Madrid sobre la iniciativa «La bahía de los cinco vientos», el día 23 de mayo de 2005.
- 3.18. Entrevista, en la Sede del Defensor del Menor, con D. José Manuel Torrecilla Jiménez y D. Antonio Prieto Fernández, del Instituto de Salud Pública del Ayuntamiento de Madrid, el día 2 de junio de 2005.
- 3.19. Acto de Firma de Convenio de Colaboración entre el Defensor del Menor y la Asociación de la Prensa de Madrid, en la Sede del Defensor del Menores día 8 de junio de 2005.
- 3.20. Entrevista con la Excma. Sra. Dª Concepción Dancausa, Presidenta de la Asamblea de Madrid, en la Sede de la Asamblea de Madrid, el día 13 de junio de 2005.
- 3.21. Entrevista con el Ilmo. Sr. D. Luís Navajas, Fiscal Coordinador de Menores, en la Sede de la Fiscalía General del Estado, el día 20 de junio de 2005.
- 3.22. Comparecencia del Defensor del Menor en el pleno de la Asamblea de Madrid para la presentación del Informe Anual 2004, el día 23 de junio de 2005.
- 3.23. Entrevista con el Excmo. Sr. D. Luís Martí Mingarro, Decano del Ilustre Colegio de Abogados de Madrid, en la Sede del Colegio de Abogados de Madrid, el día 1 de julio de 2005.
- 3.24. Reunión con el Excmo. Sr. D. Luís Peral, Consejero de Educación de la Comunidad de Madrid en la Sede del Defensor del Menores día 5 de julio de 2005.
- 3.25. Entrevista con el Excmo. Sr. D. Juan José Güemes, Consejero de Empleo y Mujer de la Comunidad de Madrid, en la Sede de la Consejería de Empleo y Mujer de la Comunidad de Madrid, el día 12 de julio de 2005.
- 3.26. Encuentro organizado por la Dirección General de Integración de los Inmigrantes con la Delegación Marroquí, en la Sede del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, el día 20 de julio de 2005.
- 3.27. Entrevista con la Ilma. Sra. Dª Patricia Flores, Directora General de la Mujer de la Comunidad de Madrid, en la Sede del Defensor del Menor el día 25 de agosto de 2005.
- 3.28. Inauguración de la Nueva Sede del Defensor del Pueblo de Castilla La Mancha «Casa Perona» en Albacete, el día 19 de octubre de 2005.
- 3.29. Entrevista con el Excmo. Sr. D. Andrés Martínez Arrieta, Magistrado del Tribunal Supremo, en la Sede del Defensor del Menores día 24 de octubre de 2005.
- 3.30. Entrevista con la Ilma. Sra. Dª Pilar Blanco-Morales Limones, Directora General del Registro y Notariado, en la Sede de la Dirección General del Registro y Notariado., el día 24 de octubre de 2005.

- 3.31. Entrevista en el Consejo Económico y Social del Estado con su titular, el Excmo. Sr. D. Jaime Montalvo Correa, el día 7 de noviembre de 2005.
- 3.32. Entrevista con la Excma. Sra. Dª Concepción Dancausa, Presidenta de la Asamblea de Madrid, en la Sede de la Asamblea de Madrid, el día 14 de noviembre de 2005.
- 3.33. Entrevista con el Excmo. Sr. D. José María Paz Rubio, Fiscal de Menores del Tribunal Supremo, en la Fiscalía de Menores del Tribunal Supremo, el día 23 de noviembre de 2005.
- 3.34. Entrevista con D. Roberto Daniel Gendelman, Director Provincial de Desarrollo Integral de la Familia del Ministerio de Acción Social de la República Argentina en la Sede del Defensor del Menor, el día 24 de noviembre de 2005.
- 3.35. Entrevista con el Excmo. Sr. D. Fernando Chacón, Presidente del Colegio de Psicólogos de Madrid para presentar el estudio realizado sobre absentismo escolar, Sede del Defensor del Menor, 28 de noviembre de 2005.
- 3.36. Acto de Lectura de la Constitución Española en la sede del Excmo. Ayuntamiento de Madrid, el día 2 de diciembre de 2005.

# Red europea de Defensores del Menor (ENOC)

Los días 21, 22 y 23 de septiembre de 2005, se celebró en Varsovia (Polonia) el 8º Encuentro Anual de la Red de Defensores del Menor Europeos (ENOC). Dicho encuentro fue organizado por El Defensor del Menor de Polonia, Pawel Jaros.

Participaron las siguientes personas:

Christian Theiss Ombudsman for Children and Young Persons for Styria

Ankie Vandekerckhove Children's Rights Commissioner Flemish Parliament

Ljubica Matijevič Vrsaljko Ombudsman for Children

Gordana Bracič-Ruźzič Deputy Ombudsman for Children

Klaus Wilmann Chairman of the National Council for Children

**Bente Ingvarsen** Director of Secretariat The National Council for Children

Al. Aynsley-Green Children's Commissioner

Tamta Tsutsunava Head of the Child Rights Centre Public Defender Office of Georgia

George Moschos Deputy Ombudsman, Head, Department of Children's Rights

Olga Themeli Children's Rights Department

Albert Takács General Deputy of the Parliamentary Commissioner for Human Rights

**Agnes Gubucz** Legal Officer

Ingibjörg Rafnar Ombudsman for Children

**Sigridur Anna Ellerup** Lawyer

Sophie Magennis Head of Research and Policy

Marianne Azema Head of Investigation

**Diana Šmite** Deputy Director of the Latvian National Human Rights OfficeHead of the Child Rights Protection Department

**Zane Murniece** Lawyer, Child Rights Protection Department

Rimante Šalaševičiūte Children's Rights Ombudsman of the Republic of Lithuania

Audrone Bedorf Children's Rights Ombudsman Adviser

Marie-Anne Rodesch-Hengesch President of the Ombudscommittee for the Rights of the Child

Robert Soisson Vice-President Ombudscommittee

Nevenka Krušarovska Deputy Ombudsman

Sonia Camilleri Commissioner for Children

**Reidar Hjermann** The Ombudsman for Children

**Knut Haanes** Senior Adviser

Agnieszka Komar-Morawska Director of the Children's Ombudsman Bureau

Pawel Jaros Ombudsman for Children

Vera Burnay Batalha Responsible for the free hotline for Children Portugal

**Alexei I. Golovan** Ombudsman for Children in Moscow

Tatiana Alexeeva Ombudsman from Russia Volgograd Region

**Tone Dolcic** Deputy Ombudsman Office of the Human Rights Ombudsman

Pedro Nuñez Morgades Children's Ombusman in Madrid

Carmen Gonzalez Deputy Ombudsman in Madrid

Jaume Funes Artiaga Deputy Ombudsman Cataluña

Judit Sartorio Albalat Assistant to the Deputy Ombudsman Cataluña

Anna Piferrer Aquilar Assistant to the Deputy Ombudsman Cataluña

**Lena Nyberg** Children's Ombudsman

Kjell Gustafsson Administrative Director of the Office of the Children's Ombudsman

Rhian Davies Assistant Commissioner Policy & Service Evaluation

Veronica Yates Child Rights Information Network

Nigel Williams Commissioner for Children and Young People in Northern Ireland

Barney McNeany Chief Executive

Kathleen Marshall Scotland's Commissioner for Children and Young People

Elizabeth Foster Chief Executive

Shirin Aumeeruddy-Cziffra Ombudsperson for Children

Jean-Pierre Titz Project Manager Programme of Action on «Children and violence»

Julien Attuil Member of the Office of the Commissioner for Human Rights

David Brent Parfitt Member, UN Committee on the Rights of the Child

Peter Newell Adviser, ENOC

Caroline Bakker Project Officer Child Protection

Lynn Gannon Case Western Reserve University Department of Sociology

Brian Gran Case Western Reserve University Department of Sociology and Law School

**Robin Patterson** Case Western Reserve University Department of Sociology

Violeta Krasniqi Ombudsperson Institution in Kosovo

Thellenza Arifi Ombusperson Institution in Kosovo

Rasa Sekulovic Save the Children UK Office Serbia Programme

**Peter Guran** Slovak National Centre for Human Rights

# A TÍTULO DE CONCLUSIONES

# SITUACIÓN DE RIESGO

Si la protección a la infancia que está expuesta a maltrato presenta carencias y necesidades, un análisis de la respuesta social ante los casos menos graves, nos muestra también necesidades de mejora. Los recursos que se destinan a la atención del riesgo social en la infancia, en su mayoría de ámbito local son desiguales en función de la preferencia que en cada municipio se da a los programas de atención a la familia y a la infancia, más allá de las prestaciones básicas reguladas normativamente y, por lo tanto, los recursos materiales y personales que se destinan o se pueden destinar a ellos.

La colaboración entre la administración autonómica y la local, al objeto de procurar la extensión de la cobertura en condiciones de igualdad a todos los ciudadanos, debe ser objetivo prioritario, facilitando el establecimiento de convenios de colaboración y consorcios de gestión que permitan la continuidad de los programas, que eviten duplicar recursos, y que racionalicen la implantación de los mismos.

Para ello esta Institución propone la realización de un **Plan de Evaluación del Sistema Público de Servicios Sociales,** que valore la calidad en que se prestan los servicios en el marco establecido por la Ley 11/2002 de Ordenación de la Actividad de los Centros y Servicios de Acción Social y de Mejora de la Calidad en la Prestación de los Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid, a través del Consejo Interadministrativo de Servicios Sociales, del Consejo Regional de Servicios Sociales o de los Consejos Sectoriales de Familia y/o Infancia.

#### **DROGAS**

Los preocupantes datos de las encuestas e investigaciones sobre el creciente consumo de droga entre los adolescentes y jóvenes apuntan a la necesidad de replantear las políticas de prevención, donde parece que se detectan los principales fallos de nuestro sistema de actuación en materia de drogas.

Hay que insistir, sin embargo, con más intensidad en el control del tráfico al por menor, para evitar la facilidad con que nuestros adolescentes pueden acceder a determinadas sustancias como el alcohol, el cannabis, la cocaína y las drogas de síntesis, e incluso los inhalantes de venta en las droguerías. Acrecentar la vigilancia en los alrededores de los centros educativos y en los lugares de ocio de fin de semana, facilitando y apoyando el compromiso y las iniciativas que en este sentido pongan en marcha las empresas privadas de este sector.

Se requiere continuar avanzando en la evaluación de los programas de forma sistemática, para contar con sensores permanentes, que permitan monitorizar muy de cerca los patrones de consumo de los adolescentes y ajustar las actuaciones a la cambiante realidad de este fenómeno, así como para identificar los factores de riesgo de determinados entornos sociales y características familiares y personales, que abocan a los chicos y chicas al consumo y realizar allí actuaciones intensivas de prevención selectiva. El Plan Nacional y los Planes Autonómicos han de recuperar su protagonismo y su presencia en la sociedad.

# CONSUMO DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS

La importancia de la concienciación de los padres y su capacidad para transmitir a los hijos los riesgos que el consumo de alcohol conlleva son fundamentales. Según el CIS, un 65,6% de españoles cree que el principal problema de los adolescentes es la droga, incluyendo el alcohol. Hay que propugnar la tolerancia cero respecto a los menores y las drogas, incidiendo especialmente en el alcohol, sobre el que el grado de aceptación social y la permisividad son tan elevados.

En relación con el problema del consumo de bebidas alcohólicas por menores de edad ha destacado este año 2005 una serie de medidas de carácter conjunto en colaboración con la Federación de Municipios de Madrid.

Dicha actuación conjunta entre la citada Federación de Municipios de Madrid y el Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid venía motivada en que el periodo estival, unido a las festividades locales que a lo largo de la geografía madrileña, inciden poderosamente en un incremento de la ingesta de bebidas alcohólicas, escudada en un hábito social que falsamente hace irremediable el binomio fiesta-alcohol.

Como es sabido, este hecho produce nocivas situaciones de conflicto que derivan, en muchos casos, en un incremento de los accidentes de tráfico y otras situaciones de riesgo para todos y especialmente para los más jóvenes.

Se hace necesario, en este sentido, el esfuerzo conjunto de instituciones, administraciones y ciudadanos, a fin de coordinar las actuaciones de prevención, información y atención a la legalidad vigente que sean necesarias, para conseguir un consumo responsable y moderado en los adultos, y una tolerancia cero para los menores, en beneficio de todos.

Siguiendo estas premisas, conjuntamente se redactó un manifiesto que daba cuenta del compromiso adquirido en varios ámbitos para cumplir y hacer cumplir las normas de prevención y control del consumo de drogas, y muy especialmente de alcohol, con una atención principal al fomento de la cultura diaria del deporte, de actividades lúdicas saludables, del voluntariado y del contacto con la naturaleza, frente a la paulatinamente extendida cultura de la noche y del alcohol. Asimismo, debe apelarse a las familias y nuestros adolescentes y jóvenes a que asuman como suya la preocupación por el abuso del alcohol y otras drogas y pedirles la corresponsabilidad imprescindible para crear un clima vecinal de consumo responsable y moderado en los adultos y una tolerancia cero para los menores.

#### **ANOREXIA Y BULIMIA**

El tejido asociativo que representa a familias y afectados de Trastornos del Comportamiento Alimentario, concretamente la Asociación ADANER, ha formulado a este Comisionado Parlamentario una serie de sugerencias y propuestas, extraídas, básicamente, del llamado 'Protocolo de Trastornos del Comportamiento Alimentario' editado por el INSALUD en 1995 que requiere, a nuestro juicio y muy en resumen, una actuación trifronte: creación de unidades interdisciplinares, adecuada formación de profesionales y elaboración de registros de enfermos y de fallecimientos.

Respecto del primero de los aspectos señalados, la asistencia a los pacientes con trastornos del comportamiento alimentario, debería de estudiarse la posibilidad y conveniencia, –existen diferentes criterios técnicos sobre esta cuestión– de que se prestara en unidades específicas, diferenciadas de las de Psiquiatría general, que contemplaran tanto el ingreso como el tratamiento en hospitales de día y la atención ambulatoria, procurando tener en cuenta en el tratamiento a la familia del paciente.

En materia de formación de profesionales, es importante destacar la conveniencia de que ésta se realice respecto de la atención primaria y también de la especializada. En relación con la atención primaria, porque debe formarse convenientemente a médicos –y también a pediatras– para detectar este tipo de trastornos lo más pronto posible. En cuanto a la atención especializada, debe prestarse también especial atención a la formación del resto de profesionales que integren las unidades específicas interdisciplinares: psiquiatras, psicólogos, nutricionistas, endocrinos, ginecólogos en el caso de pacientes femeninas y personal de enfermería.

En este sentido, también parece importante llamar la atención, sobre la conveniencia de que la Psiquiatría Infantil sea considerada una especialidad médica, reconociéndola como área específica de conocimiento y planificando con urgencia la formación de profesionales en la misma, lo que podría constituir el cauce necesario para realizar una atención completa, integrada e integral a aquellos menores que lo precisen por padecer problemas de salud mental.

Por último, como tercera medida, debe señalarse la conveniencia de que se elabore un Registro de enfermos y de fallecimientos, al objeto de conocer la dimensión real del problema y diseñar pautas adecuadas de prevención e intervención.

En materia de prevención de este tipo de trastornos, no podemos olvidar tampoco que el Senado elaboró en 1999 un informe en el seno de la Comisión de Educación y Cultura para desarrollar, en el marco de los condicionantes extrasanitarios, un pacto social contra la anorexia y la bulimia. A fecha de cierre de este Informe Anual, se ha percibido cierta polémica que ha captado la atención de la opinión pública en relación con la celebración de eventos relacionados con la moda.

#### **MALOS TRATOS**

El maltrato infantil constituye un grave problema que sin embargo permanece en muchos casos oculto e inaccesible al tratamiento. Las investigaciones al respecto y los datos que se manejan desde las instituciones de protección infantil, insisten tenazmente en que la detección del maltrato infantil es todavía hoy muy insuficiente.

Este Informe Anual que ahora se eleva a la Asamblea propone la aprobación de un **Plan de Actuación ante Situaciones de Maltrato Infantil en la Comunidad de Madrid** que cumpla con los siguientes objetivos:

- · mejorar la coordinación entre las administraciones
- conocer la incidencia real del problema
- establecer criterios para determinar la urgencia con que se requiere actuar en el momento de recibir la notificación de un caso y procedimientos estandarizados de actuación
- facilitar la detección y notificación
- · mejorar la calidad de la atención.

En el marco de este Plan se recomienda también la creación de un Registro Unificado y Acumulativo de Casos, desarrollar programas de Formación de Profesionales y de Sensibilización Ciudadana ante el Maltrato Infantil.

#### MENORES CON DISCAPACIDAD

La Institución del Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid considera imprescindible la concienciación social para que la discapacidad deje de ser un elemento discriminador. Todos debemos colaborar en el empeño, desde los poderes públicos hasta cada uno de los ciudadanos (familias, profesorado, comunidades de vecinos, etc.) porque en cada situación cotidiana es posible encontrar fórmulas que faciliten la plena integración de estos menores con discapacidad.

La atención a la discapacidad por parte de las Administraciones constituye una necesidad obvia, cuyo sostenimiento y permanente actualización debe permitir la adecuación de las políticas implementadas a las necesidades de una población que tiende a pasar desapercibida en nuestra sociedad.

Una de las cuestiones más importantes a abordar en este proceso de atención global de la discapacidad en el momento actual es, sin duda, el apoyo a las personas discapacitadas y a sus familiares en los primeros momentos, en el contexto de las actuaciones que han de desarrollarse una vez conocido el diagnóstico.

Asimismo, el colectivo de menores y familias han manifestado de manera reiterada su dificultad para acceder a los recursos, incluso al conocimiento de los mismos, siendo éste uno de los principales problemas a los que se enfrentan.

La dificultad de acceso a los recursos, incluso al conocimiento de los mismos, es uno de los principales problemas a los que se enfrentan las personas con discapacidades y sus familiares. Para

solventar esta situación, desde esta Institución se ha sugerido la creación de una Oficina de Información Integrada, con personal formado y cualificado, con participación estable del movimiento asociativo –mediante de la formalización del correspondiente convenio– que integre a las diferentes Administraciones (Estatal, Autonómica y Local), y que pueda dar cuenta de los recursos disponibles, estableciendo los distintos protocolos de actuación y derivando a las entidades más adecuadas a cada problemática.

Esta Oficina debería disponer de datos actualizados sobre los distintos aspectos que exige la atención a los discapacitados (contemplando de manera específica el rango de 0-18 años), así como, facilitar a las personas discapacitadas, su familias y a la sociedad en general, una información adecuada y uniforme que permitiera conocer cuáles son los derechos que asisten a los niños y niñas con discapacidad y las recomendaciones que deben seguirse para proporcionar a este colectivo un nivel de vida aceptable y digno.

Asimismo, debe destacarse la necesidad de elaborar una Guía de Recursos para la Infancia y Adolescencia con Discapacidad para la coordinación de los recursos y la debida organización de la información, a disposición de los usuarios.

Por último, la Institución del Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 3.1 de su Estatuto Jurídico regulado por Ley 5/1996 ha colaborado con la Federación de Asociaciones de Minusválidos Físicos y Orgánicos de la Comunidad de Madrid (FAMMA-COCEMFE-Madrid) para la edición, publicación y presentación de la Guía «Derechos de los niños con discapacidad». Con esta iniciativa se ha pretendido animar la puesta en marcha de actuaciones encaminadas a mantener activa la defensa de los derechos de los menores con discapacidad, desde la perspectiva de hacerlos visibles a la sociedad de forma permanente.

## MENORES DE ORIGEN EXTRANJERO

A lo largo de los últimos años la presencia en nuestra Comunidad de los niños de origen extranjero ha sido cada vez más relevante en términos cuantitativos. Ello nos debe hacer reflexionar sobre la oportunidad de invertir en la integración de esta población creciente.

Entre los menores extranjeros, ha sido objeto de especial preocupación la situación de los no acompañados que al parecer están llegando a nuestro país a edades cada vez más tempranas. Al respecto de este colectivo, esta Institución ha repetido la necesidad de adoptar una serie de medidas, tanto en el país de origen, como en el nuestro.

Con relación al país de origen, es necesario que se definan políticas coordinadas con el Reino de Marruecos, lugar de procedencia de la mayoría de ellos, que incluyan, entre otras medidas, la construcción de centros de protección de menores en el país alahuí, mantenidos y gestionados conjuntamente, en el caso concreto de España, a través de las ONG´s más especializadas y sensibilizadas en la relación con estos menores.

Son otras muchas las iniciativas que se han planteado para ser abordadas conjuntamente entre España y Marruecos y entre todas las Administraciones españolas, como el desarrollo de programas de prevención en los barrios más vulnerables, la creación de centros de día y de participación social, la mejora de los centros de protección, y en general un impulso al sistema de atención a la infancia, para evitar que, por no adoptar las medidas adecuadas, podamos ocasionar infinidad de

frustraciones que conduzcan a estos menores a la marginalidad y al consiguiente rechazo en nuestra sociedad, que lamentablemente sigue produciéndose en aumento.

En cuanto a las medidas a adoptar en nuestro país, en primer lugar se echa en falta la elaboración de una estadística clara, precisa, detallada, transparente y estandarizada para todos los organismos, que permita una visión real del fenómeno en cada momento, erradicando las discrepancias de cifras y especificando cuándo una cifra responde a un momento puntual, o cuándo se trata de un dato acumulado.

Por otra parte, parece haberse olvidado que las normas deben ser interpretadas en beneficio del interés superior del menor de edad y que su condición de menor ha de ser prevalente sobre su condición de extranjero. En este sentido, no parece respetuoso con el principio del superior interés del menor que se paralicen los procesos para la obtención de las autorizaciones de residencia como se ha producido en la Comunidad de Madrid durante varios meses; o la retención de pasaportes de los menores tutelados por parte de la Delegación del Gobierno más del tiempo necesario, por falta de coordinación entre las diversas Administraciones que tienen intervención en esta materia.

También es necesario revisar de una vez por todas, el modo en que se están llevando a cabo los procesos de retorno, atendiendo las propuestas planteadas por esta Institución a la Delegación del Gobierno, al Instituto Madrileño del Menor y la Familia, a la Fiscalía de Menores y a la Consejería de Inmigración.

Algunas quejas también han puesto de manifiesto que la atención que se presta al ciudadano desde los diferentes servicios administrativos, probablemente por la saturación y falta de recursos, no siempre es la más adecuada. Es necesario tomar conciencia de que, no sólo la falta de medios, sino la rigidez de los servicios en la interpretación de las normas, pueden ocasionar efectos indeseados sobre el futuro de los menores, a veces, de gran trascendencia.

En el presente apartado, es importante remitir a las conclusiones extraídas de un estudio encargado por esta Institución el pasado año titulado «Menores extranjeros en España, especial referencia a su situación en la Comunidad de Madrid», que podrán consultarse en el epígrafe correspondiente del presente Informe Anual.

### MENORES Y RELACIONES LABORALES

La constatación en cifras de la escasa actividad inspectora en materia laboral cuando de menores se trata evidencia la ausencia generalizada en nuestro país de supuestos de explotación en este campo. Desde esta realidad la actuación administrativa debe ir dirigida, fundamentalmente, a mejorar las condiciones laborales de los jóvenes que sí se han incorporado al mercado de trabajo y las de aquellos niños o adolescentes que desarrollan actividades –como la de los espectáculos públicos– que permiten su participación en los mismos cuando todavía no han cumplido los 16 años.

Respecto de la primera sugerencia parece evidente que elaborar una estadística seria sobre los contratos celebrados con jóvenes –entre los 16 y 18 años– permitiría examinar la problemática de aquéllos y extraer consecuencias prácticas de dicho análisis.

Por lo que se refiere al segundo apartado, la detección de importantes patologías en menores «artistas» (trastornos emocionales severos, carencias afectivas, problemas de salud, fracaso escolar, estados de depresión, consumo de drogas ....) alerta sobre la necesidad imperiosa de afrontar, de una vez por todas, una regulación legal que supere las insuficiencias o lagunas existentes en la normativa vigente.

Por ello desde esta Institución se ha elaborado una propuesta de texto normativo que pretende dotar de mayores garantías a la participación de niños y jóvenes en espectáculos públicos, sin que ello suponga una limitación o cercenación de sus derechos y siempre con el fin de garantizar la ausencia de riesgos en el desarrollo de tal lícita actividad.

# **MENORES INFRACTORES**

En este punto debe destacarse, en primer lugar, el esfuerzo llevado a cabo por la Agencia de Reeducación y Reinserción del Menor Infractor en la creación de nuevos recursos para la ejecución de medidas de internamiento y en el impulso de nuevos proyectos destinados a la mejora o a la atención más específica de los menores infractores y sujetos al cumplimiento de medidas.

No obstante, con relación a los centros, es necesario hacer algunas puntualizaciones que deberían ser objeto de una consideración serena:

- Reconociendo que el aumento de plazas para cumplimiento de las medidas de internamiento parece ir por buen camino para satisfacer las necesidades de ejecución de estas medidas, todavía no debe darse por zanjado, en primer lugar, porque todavía se producen traslados de menores a otras Comunidades Autónomas, que no responden a su interés superior, sino a la falta de recursos. En segundo lugar, porque, durante el 2005, todavía sigue sin darse respuesta a las medidas de internamiento terapéutico por motivos de salud mental y, en tercer lugar, porque en el diseño o remodelación de los recursos, parece que se ha tendido a los macrocentros (como en el caso de El Pinar, con 60 plazas, o Los Olivos, con 50), a pesar de ser esta una tendencia que los profesionales coinciden en rechazar.
- También se ha de llamar la atención sobre el hecho de que, de los 17 centros de reforma existentes en la actualidad, 13 son concertados, frente a tan sólo 4 centros propios de la Comunidad. Esto significa que de un total de 409 plazas, 320 están gestionadas por entidades privadas y sólo 66 por recursos propios de la Administración Pública. Parece que la especial naturaleza de la función a desarrollar, sancionadora, coercitiva y por ende, limitativa de derechos fundamentales, requeriría, si no la exclusividad, al menos la predominancia del carácter público de los centros, o como mínimo, que los mecanismos de control y supervisión de la Administración fueran más intensos, de manera que, al margen del Servicio de Inspección de la propia Agencia de Reeducación, se mantuviera en todos los centros un sistema de gestión mixta en el que la Dirección estuviera encomendada a un Técnico de la Administración Pública. Sin duda este sistema beneficiaría la estabilidad del personal, la adecuada selección y formación y la garantía de un proyecto a largo plazo.

En lo que se refiere al proyecto de modificación de la Ley de Responsabilidad Penal, tan comentado el pasado año, aunque se analiza con detenimiento en el apartado correspondiente de este Informe Anual, conviene destacar aquí algunos aspectos:

- Se echa de menos una justificación rigurosa o, al menos, suficiente, de la mayoría de modificaciones que se incorporan, especialmente, el endurecimiento de las medidas; la eliminación definitiva de su aplicación al tramo 18-21; o la reducción de la edad límite para permanecer en centros cerrados de reforma de 23 años a 21. Esta Institución desconoce cuáles han sido los estudios que han avalado el proyecto de reforma.
- Se incorporan novedades que deben valorarse muy positivamente por el avance que implican en la protección a las víctimas, como la de evitar el careo entre víctima y agresor sexual.
   No obstante, lo deseable hubiera sido que, siendo tan positiva esta previsión, se hubiera extendido también al menor víctima de otros delitos graves.
- En la misma línea de protección a la víctima, se considera también muy oportuna la incorporación al catálogo de medidas previstas en la ley la que se refiere a la posibilidad de dictar órdenes de alejamiento contra el menor infractor, si bien, hará falta un desarrollo reglamentario para detallar cómo se va a aplicar, dado que nadie ignora la dificultad, por ejemplo, de apartar a un menor maltratador de su domicilio familiar.
- Con relación a la previsión según la cual el Juez puede acordar que el menor que alcance los 18 años pueda terminar de cumplir la medida en un centro penitenciario ordinario, esta Institución no puede sino discrepar del proyecto, por cuanto esta decisión supone la interrupción del proyecto educativo y de inserción social y laboral iniciado por el menor en el centro de reforma, por no hablar de la posibilidad de que pueda implicar una vulneración de principios esenciales del derecho.
- La reforma prevé nuevos supuestos de internamiento cerrado, por ejemplo, por hechos cometidos en grupo o cuando el menor actúa al servicio de una banda, organización o asociación que se dedica a la realización de tales actividades. Sin desconocer que esta medida podría implicar efectos gravosos para los menores de edad, incluso más que para los adultos, lo cierto es que, posibilitar la aplicación de la medida de internamiento en estos casos podría implicar un beneficio al interés superior del menor y una forma de protección impuesta, consistente en apartarle del entorno que le incita al delito, que voluntariamente el menor nunca aceptaría. Como se puede ver en el presente Informe al hablar de bandas juveniles, los expertos reconocen que la mayoría de los menores integrantes quieren salir de ellas, pero ninguno lo reconoce abiertamente y mucho menos lo denuncia al objeto de buscar apoyo para poder hacerlo.

Por tanto, algunos aspectos de la reforma pueden calificarse de muy positivos y otros negativos; habrá que esperar al resultado de la tramitación parlamentaria.

Lamentablemente, la reforma no ha abordado la preocupante situación de los menores de 14 años que cometen delitos y quedan en la impunidad por inaplicación de medidas de protección a las que remite la ley. Tratándose de una norma de carácter predominantemente educativo y siempre que se garantizase un trato diferenciado para estos menores, habría sido deseable que se incluyera en la reforma la obligatoriedad de aplicarles medidas educativas para que estas infracciones no queden, como decimos, en la impunidad y provoquen el inicio en una escalada delictiva. Dado que se ha perdido esta oportunidad, es imprescindible que las administraciones, autonómica y locales, aborden con seriedad y de forma obligatoria la elaboración de programas específicos, pre-

viendo, si es necesario, la creación de Equipos que se dediquen a valorar estos casos y hacer un seguimiento real a través de los Servicios Sociales.

Una cuestión de interés planteada el pasado año se refería a la capacidad de obrar del menor en el ámbito administrativo y, especialmente, su responsabilidad frente a las infracciones de este carácter, como los destrozos en mobiliario urbano, pintadas, etc. y frente a las sanciones que le impone la Administración.

Sobre este particular esta Institución ha propuesto una modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común en tres aspectos: 1) la determinación de una edad a partir de la cual puede considerarse a un menor responsable de una infracción administrativa, que esta Institución ha situado en los 14 años por analogía con la responsabilidad penal; 2) la modificación de los modelos de sanción, de manera que, en lugar de pecuniarias, sean principalmente pedagógicas y resocializadoras, como las prestaciones en beneficio de la comunidad o las tareas educativas, y por fin, 3) el reconocimiento de una responsabilidad de los padres en velar con diligencia por evitar las infracciones administrativas de sus hijos.

#### **BANDAS VIOLENTAS**

Las bandas violentas se han convertido en un preocupante fenómeno social en nuestra Comunidad. Se trata de un nuevo tipo de delincuencia que se traduce en acciones violentas y delictivas contra la libertad y la integridad, llegando incluso en algunas ocasiones al asesinato.

Como fruto de diferentes factores, necesita ser abordado desde distintos enfoques, principalmente policial, social, educativo y judicial. Es imprescindible la labor preventiva y pedagógica en el entorno escolar; el desarrollo de un trabajo específico de integración de los inmigrantes para favorecer el arraigo y la integración social y laboral, y la atención a las víctimas de este fenómeno y a quienes intentan desvincularse de estos grupos, a través de procesos de recuperación social e integración.

Tras el análisis del fenómeno durante el pasado año, pueden extraerse algunas conclusiones:

- Faltan efectivos suficientes para dar respuesta a la necesidad de protección de los menores víctimas de amenazas por integrantes de las bandas.
- Se sigue echando en falta por los operativos una adecuada coordinación de las diferentes intervenciones. No existen protocolos de actuación, sino que la coordinación queda en manos de la voluntad personal de los titulares; no todos los implicados en la lucha contra las bandas conocen los recursos sociales de los que podrían disponer, o están suficientemente informados de las decisiones que toma el Consejo Regional de Seguridad.
- Es necesario concienciar a los propios menores o a sus padres para que denuncien, dado que la identificación de los miembros es un paso imprescindible para la lucha contra las bandas. Para ello serían necesarias campañas de sensibilización y de información pública.
- Los expertos se quejan del alarmismo que en ocasiones generan los medios de comunicación.

Abundando en la falta de recursos, son positivos programas como el que ha comenzado a
desarrollarse por el Ayuntamiento de Madrid a través de la Asociación Centro Trama, sin
embargo, es necesario extenderlo puesto que sólo se ofrece en algunos distritos de Madrid.

Como se ha dicho, la labor policial es fundamental, pero es imprescindible que la misma se complemente con una política de prevención centrada en el ámbito educativo y en el trabajo social en el entorno del menor y en la familia.

#### MENORES Y CENTROS PENITENCIARIOS

Desde la conciencia de que la prisión no es un lugar adecuado para los niños se lucha desde distintas Instituciones y Organismos por buscar fórmulas que permitan que los menores disfruten de una vida más normalizada fuera de la rigidez que, lógicamente, han de imponer los Centros Penitenciarios para los progenitores allí recluidos. Éste es el reto de la Administración Penitenciaria cuya titular está estudiando la viabilidad de propuestas innovadoras que permitan el cumplimiento de la pena por parte de los adultos en condiciones favorables para unos hijos menores de tres años que, en nuestra Comunidad, alcanzan el número de 73.

# FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

No resulta una noticia tranquilizadora el comprobar que el número de quejas correspondiente a este concreto epígrafe ha experimentado un incremento de un 25% pues evidencia una insatisfacción de la ciudadanía respecto de la actuación de Juzgados y Tribunales. Aunque son muchos los aspectos cuestionados, de las quejas recibidas se han extrapolado los siguientes problemas:

- Falta de presencia del Ministerio Fiscal en los procedimientos civiles contenciosos que entablan los progenitores, cuando se produce la crisis de convivencia entre los mismos.
- Necesaria reducción de los tiempos de espera en la emisión de informes por parte de la Clínica Médico-Forense.
- Trato inadecuado recibido por menores y/o adultos con motivo de las exploraciones a las que se les someten por parte de los Equipos Técnicos adscritos a los Juzgados de Familia o con ocasión de las que se practican por profesionales que ejercen libremente su profesión y que son requeridos por las partes para la emisión de informes.
- Forma inadecuada de practicarse ciertas notificaciones y citaciones que afectan a menores de edad.
- Falta de información a la víctima, en algunos casos.

## **ADOPCIÓN**

Es necesario destacar en positivo la puesta en marcha de dos Centros de Apoyo a la Familia Adoptiva, servicio adjudicado por el Instituto Madrileño del Menor y la Familia a los centros *Adoptantis y THReik*, un recurso de atención multiprofesional al que pueden dirigirse las familias adop-

tivas en situaciones de duda o dificultad. Únicamente se echa de menos una adecuada campaña de difusión del recurso, en la que debería implicarse activamente la entidad pública. Si no, al finalizar el plazo de un año de la adjudicación, se corre el riesgo de que pueda considerarse poco rentable el recurso por no tener la demanda esperada, cuando en realidad ello se debería al desconocimiento de su existencia por la población interesada.

En línea con la propuesta planteada en su día por esta Institución en el Senado y recogida entre las conclusiones de la Comisión Especial, en el ámbito de la adopción internacional, sería de gran ayuda la creación de un órgano que asuma en el ámbito exterior las funciones de apoyo y coordinación entre las Administraciones competentes, en el ánimo de facilitar los procesos.

Se reitera la necesidad de establecer una definición clara, adecuada y suficientemente justificada, de los criterios que deben tomarse en consideración para certificar la idoneidad de un solicitante de adopción (aquellos que deberían ser preferentes, otros que deberían impedir siquiera el inicio del expediente de aceptación, etc.) y por el contrario, para identificar factores de riesgo en los candidatos. En este sentido, se acoge con satisfacción también la iniciativa del Instituto Madrileño del Menor y la Familia, consistente en la elaboración de un Manual de Idoneidad, como referencia técnica para los profesionales del área.

Sin embargo, es necesario dar un paso más y recoger estos criterios en una regulación normativa que de manera rigurosa explicite, al menos, las dimensiones a investigar, especialmente aquéllos criterios por los que se entiende que no debe iniciarse el estudio de idoneidad, y aquéllas circunstancias especiales que pueden determinar la idoneidad o no de los solicitantes, de manera que todos ellos puedan ser conocidos por quien se plantea la vía de la adopción y por los técnicos que intervienen en la misma, sobre todo teniendo en cuenta que la idoneidad es concluyente en el proceso y que la resolución que la deniega puede ser objeto de recurso.

Esperamos además que se aprovechen los espacios de coordinación entre las distintas Comunidades Autónomas para dar un tratamiento unificado a los criterios de idoneidad y erradicar cualquier diferencia de trato a los solicitantes en función del territorio del que procedan.

En todo caso, aún cuando se lograra este tratamiento unificado entre las diferentes Comunidades Autónomas, habría que salvar las diferencias de criterio con los países de origen de los menores. A juicio de esta Institución, ello sólo podría solventarse, de un lado, anticipando por parte de los Estados intervinientes los obstáculos jurídicos que pudieran concurrir en cada proyecto concreto de adopción y, de otro, estableciendo un conjunto normativo unitario y global a través de convenios, que establezcan unos requisitos de fondo aplicables, al menos, por todos los Estados firmantes del Convenio de la Haya.

Otra necesidad acuciante en materia de adopción se refiere a la necesidad de emprender reformas y dotar de recursos suficientes al Registro Civil Central para paliar los retrasos en las inscripciones de los menores adoptados y los consiguientes perjuicios que ello conlleva. La Dirección General de Registros y del Notariado informó a esta Institución que en la actualidad se están arbitrando soluciones para llevar a cabo un complejo proceso de actualización que permita al Registro Central responder a las crecientes demandas ocasionadas por los documentos derivados de las solicitudes de nacionalidad española, opciones de los hijos de los nuevos españoles, matrimonios de éstos, adopciones internacionales, retornos de españoles que antiguamente emigraron y sus descendientes, etc. A esta Institución le corresponde hacer un seguimiento de las reformas emprendidas, esperando redunden en beneficio de todos los ciudadanos que requieran el servicio

de este Registro y especialmente de los menores adoptados que pudieran verse perjudicados por los retrasos en la inscripción.

## TUTELA, ACOGIMIENTO Y GUARDA

Deben destacarse en primer lugar las medidas dirigidas a impulsar una cultura de acogimiento en nuestra Comunidad y a hacer que aumente ese 60% de niños en familias, extensas o alternativas, sobre todo en aquéllos casos más complicados en que los menores, por sus particulares características, tendrían mayores dificultades para encontrar una familia. También debe resaltarse el incremento de ayudas económicas a las familias acogedoras en la modalidad de familia alternativa, anunciada recientemente por la Consejería de Familia y Asuntos Sociales, que ha duplicado el presupuesto con este fin.

Algunos expedientes han revelado la necesidad de recordar a la entidad pública que no escatime todos los apoyos necesarios a la familia extensa acogedora en los trámites que se ven obligados a afrontar tras asumir el cuidado de un menor, también aquellos dirigidos a garantizar o velar por el patrimonio del propio menor tutelado, como sería la reclamación de las pensiones de orfandad.

Sirva este Informe Anual de recordatorio a la entidad pública sobre la necesidad de impulsar la labor de orientación y asesoramiento a los acogedores y de hacer un seguimiento del acogimiento, tal como se reconoce en el artículo 173 del Código civil.

Esperemos que la puesta en marcha de un nuevo programa de apoyo a las familias extensas, que se llevará a cabo en municipios como Alcalá de Henares, Móstoles o San Fernando, y de los dos centros de apoyo para familias alternativas, que prestará atención psicopedagógica y psicoterapéutica a las familias externas en Madrid capital contribuyan a paliar estas carencias, y puedan hacerse extensivos a otras zonas de la Comunidad.

También se ha puesto de manifiesto nuevamente, que siguen sin abandonarse fórmulas tipo en las resoluciones administrativas, siguen produciéndose defectos en las notificaciones y sin tenerse en cuenta la importancia de la motivación de las resoluciones como indispensable requisito de cualquier decisión administrativa, que debe permitir a los interesados tener abierta la posibilidad de un control jurisdiccional de la mencionada decisión.

Asimismo se ha puesto de relieve la necesidad de implantar mecanismos ágiles y eficaces de coordinación entre diferentes Comunidades Autónomas cuando son varias las implicadas en un expediente de acogimiento, de manera que no deba recaer en los interesados la obligación de impulsar la intervención de una u otra implicada. No parece admisible que las dificultades entre una y otra Administración para determinar cuál es la competente para formalizar un acogimiento, retrase durante meses la resolución definitiva.

Es necesario volver a reclamar el desarrollo reglamentario de la Ley Orgánica de Protección Jurídica del Menor, tantas veces solicitado por esta Institución, que, entre otras cuestiones, aclare los conceptos de riesgo y desamparo.

También es imprescindible empezar a plantearse la modificación de la normativa vigente en materia de protección de menores, en los siguientes términos:

- En los procesos de tutela, acogimiento y adopción, urge la implantación de un procedimiento rápido, flexible y eficaz para todos y que garantice los derechos de todos, y al que debe darse carácter urgente y preferente.
- Deben establecerse plazos de caducidad para impugnar las resoluciones administrativas de desamparo, asunción de tutela y acogimiento. Esta medida contribuiría, sin duda, a evitar casos como el reciente ocurrido en Andalucía en el que se ha condenado a la Administración a indemnizar a una madre por daños y perjuicios producidos como consecuencia de la privación de la tutela de sus hijos.
- Sería deseable que se propiciara en los procedimientos atinentes a la protección de los menores una clara preferencia de los mismos frente a asuntos de otra índole, y que en aquéllos se efectúe realmente un estricto cumplimiento de los plazos procesales. Esta Institución se está planteando la oportunidad de elaborar una propuesta normativa sobre el particular, con el fin de trasladarla a la Presidenta de la Asamblea de Madrid, al objeto de que, si lo juzgase oportuno, pudiera dar traslado a los diferentes Grupos Parlamentarios para su consideración, por si estiman su transformación en iniciativa legislativa autonómica, o bien su traslado a los Grupos Parlamentarios de las Cortes Generales.

Por último, hay quien se plantea que habría que aprovechar esta reforma para introducir la figura de la mediación familiar en el ámbito del acogimiento, aunque esta posibilidad no se menciona en las leyes de mediación autonómicas ya aprobadas (Cataluña, Galicia, Valencia, Canarias, Castilla-La Mancha). Esta Institución considera que la mediación constituye una forma idónea de prevención y resolución de conflictos y como tal, no dejaría de ser una herramienta útil para proteger a los menores, también en los desacuerdos surgidos en materia de acogimiento.

#### **RELACIONES FAMILIARES**

La familia está unánimemente considerada como la cédula de socialización más importante, el pilar básico de la sociedad. La familia educa y transmite valores, facilita la adquisición de habilidades, promueve la afectividad y el bienestar entre sus miembros y favorece los aprendizajes morales y sociales.

La familia ha trasmutado su carácter inicial estrictamente privado hasta alcanzar una dimensión y significación pública. Por ello este Comisionado ha defendido a través de sus múltiples actividades la necesidad de que los Poderes Públicos apuesten por las políticas que primen y ayuden a las unidades familiares, debiendo ser aquéllas transversales y aplicadas desde distintas instancias.

Pese a la importancia de este aspecto de la cuestión, las principales quejas de los ciudadanos no se refieren a la falta de recursos con los que cuentan sino a las dificultades personales que tienen que superar con ocasión de sus rupturas familiares. Por ello la iniciativa de esta Institución de elaborar una guía sobre el particular («Guía sobre separaciones e infancia: cómo hacer las cosas bien cuando hay hijos –Guía para padres y para profesionales—»), puede ser un instrumento útil y valioso para el apoyo y la ayuda de aquéllos que se encuentran inmersos en tan delicado trance.

Además, este Comisionado sigue insistiendo sobre diversos temas:

- Necesidad de establecer una Jurisdicción especializada en Derecho de Familia y de la Persona.
- Conveniencia de mejorar el modo en que se practican las pruebas periciales por parte de los Equipos Técnicos habida cuenta la insatisfacción generalizada que aquéllas generan en los progenitores.
- La frivolidad con la que muchos progenitores denuncian a sus parejas como autores de supuestos abusos sexuales en las personas de sus hijos, fruto en demasiadas ocasiones de su resentimiento y odio mutuo.
- La manipulación que se ejerce sobre los hijos menores por parte de uno de los progenitores, impidiendo un régimen de visitas normalizado, llegándose en frecuentes ocasiones a situaciones que reflejan una clara patología (SAP).
- La esperanza que supone la posibilidad de contar, en breves fechas, con una Ley de Mediación Familiar, cuyo Anteproyecto ha sido trasladado a esta Institución por parte de la Consejería correspondiente.

Los retos que plantean las modificaciones legales aprobadas durante el año 2005 (matrimonio entre personas de igual o distinto sexo, adaptación del Registro Civil a la nueva normativa, incidencia de tales cambios en otro tipo de disposiciones –Ley de Reproducción Asistida, por ejemplo–, custodia compartida de los hijos, etc. ...).

#### MENORES DESAPARECIDOS. SUSTRACCIONES

Esta Institución viene desde hace años proponiendo la implantación de algunos instrumentos que, seguramente, coadyuvarían a paliar la sustracción de menores o, al menos, a facilitar la lucha contra la misma:

- El Registro Voluntario de Guardas y Custodias de Menores, al que deberían tener acceso directo los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado y en el que progenitor que lo solicitara podría incluir a sus hijos.
- La Oficina de Menores Desaparecidos, que solventaría la falta de coordinación existente entre diferentes Administraciones con competencia en esta materia (Ministerio de Justicia, Interior, Trabajo y Asuntos Sociales y Exteriores), al tiempo que evitaría graves disfunciones o inconvenientes para los ciudadanos afectados.

Además de estas medidas se han propuesto otras que también, probablemente, ayudarían a frenar la incidencia de este problema en las familias implicadas (impulso para la tramitación de la Ley de Cooperación Jurídica Internacional, creación de un «Fondo de Coste o Gastos» para sufragar los que se generen con ocasión de la recuperación de los menores secuestrados, mejora del control de fronteras y de expedición de documentos –pasaportes o D.N.I.–, etc) resultando, igualmente, necesario el contar con una estadística fiable que permita conocer la incidencia real de la aplicación de la Ley Orgánica 9/2002, de 10 de diciembre, que introdujo importantes medidas penales y civiles para la protección del menor con motivo de su sustracción.

# CONCILIACIÓN DE LA VIDA FAMILIAR Y LABORAL

La preocupación de este Comisionado por esta sensible materia se ha traducido, fundamentalmente, en dos tipos de actuaciones:

- Una, el encargo de un completo informe sobre la misma, por parte del Centro Internacional de Trabajo y Familia-IESE Bussines School y el Centro Universitario Villanueva, que fue presentado, a finales de año, al Presidente del Consejo Económico y Social (CES), bajo el título «Conciliación de la vida familiar y laboral en beneficio de la infancia».
- Otra, la firma de un acuerdo marco de colaboración entre esta Institución y la Fundación + Familia con el fin de difundir los valores y objetivos que tiene aquélla de defensa, protección y promoción de la familia y, más en concreto, los relacionados con el Certificado de Empresa Familiarmente Responsable (CEFR) con el que se persigue incentivar y distinguir a las empresas que más respetan a la institución familiar, contribuyendo al equilibrio entre la vida laboral y familiar de sus miembros.

# INFORMACIÓN, ORIENTACIÓN Y ASESORAMIENTO EN MATERIA DE FAMILIA

Las solicitudes de información, orientación y asesoramiento llegan, abrumadoramente, a nuestra Sede a través del correo electrónico, proceden preferentemente de Madrid capital, son realizadas en su gran mayoría por adultos y suelen propiciar no sólo una respuesta por escrito sino que se complementan, en muchas ocasiones, con frecuentes llamadas telefónicas y, en algunos casos, con visitas presenciales.

Los temas que preocupan a los ciudadanos son muy variados pero destacan entre sus preferencias todos aquellos que afectan a las relaciones familiares y de pareja.

## CONVIVENCIA EN LOS CENTROS EDUCATIVOS

El número de expedientes de queja referidos a los posibles *problemas de convivencia en los centros escolares* se ha visto incrementado notablemente durante el año 2005, habiéndose tramitado más del doble que en el 2004. Si bien es verdad que este aumento se produce en el contexto de un avance muy significativo en el número total de quejas presentadas ante esta Institución (1286 en 2004 y 1595 en 2005).

De manera específica, en lo que refiere al posible deterioro de las 'relaciones entre el alumnado' (incluyendo conductas de acoso escolar) es preciso destacar que durante el año 2005, el número de quejas casi se ha triplicado respecto al 2004; asimismo, las referidas a la actuación del profesorado con el alumnado, también, se han incrementado 2,5 veces respecto al año 2004.

Esta situación, por otra parte, coincide con la opinión manifestada por nuestros ciudadanos en la investigación promovida por el Defensor del Menor y el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), con el objeto de conocer la opinión de la población española sobre temas de *infancia y adolescencia*. En esta investigación se manifiesta el convencimiento, respecto a las conductas de «acoso escolar», de que están presente «con mayor frecuencia de lo que conocemos» (65,8%) y que el

«profesorado no sabe qué hacer en estos casos» (60,1%). Los entrevistados se muestran, además, de acuerdo con las afirmaciones de que el alumnado no se siente apoyado y seguro en los centros escolares frente a esta situación (53%) y que los casos de acoso escolar entre alumnos suelen ser habituales (48,3%). Estas cifras se elevan hasta el 61,2% y el 72,5% respectivamente, cuando los entrevistados son ciudadanos madrileños.

Al comparar estos datos con los procedentes de otros estudios reconocidos en la comunidad científica, vienen a coincidir en que, entre el 25% y el 30% del alumnado de edades comprendidas entre 12-16 años, afirma haber sido víctima alguna vez de una agresión por parte de un compañero. Existe, por tanto, una constatación importante, y cada vez mejor conocida, de la presencia relevante de determinadas conductas de acoso escolar entre iguales en las escuelas y de la necesidad de adoptar medidas al respecto: profundizar en la mejora del clima escolar, en la cualificación de las actuaciones de los centros educativos y, sobre todo, en la intensidad y calidad de la participación democrática de los profesionales de la enseñanza, del alumnado y de las familias en la organización de las relaciones que se establecen dentro de las instituciones educativas.

Es preciso resaltar la presencia cada vez mayor entre el profesorado de un profundo sentimiento de malestar por la aparición de un cierto grado de violencia en las relaciones escolares. Sin embargo, la opinión que siguen manifestando estos profesionales sobre los problemas de convivencia, la indisciplina y la falta de respeto del alumnado es que, por ahora, se trata de una realidad controlable, aunque necesitada de una atención específica. Las mayores dificultades con las que se enfrentan los docentes a la hora de superar esta situación las encuentran en la falta de formación en habilidades de gestión de aula.

Mejorar las respuestas desde las propias organizaciones escolares se muestra, cada vez más, como el mejor recurso del que dispone el profesorado para abordar los problemas de convivencia. Una actuación proactiva desde el centro escolar en su conjunto, en la que los tutores cuenten con el respaldo de la dirección del centro y de toda la comunidad educativa, la incorporación de mejoras organizativas en el desarrollo de medidas preventivas y paliativas, así como la promoción de prácticas de apoyo profesional entre 'colegas' sobre los problemas de enseñanza-aprendizaje y de relación, pueden constituir las mejores vías para afrontar esta situación.

Parece del todo desaconsejable, por otra parte, llevar a cabo iniciativas corporativas, desde los profesionales de la enseñanza, que enquisten posiciones y que propicien un cierto enfrentamiento entre los distintos sectores que conforman la comunidad escolar profesorado-familias-alumnado derivando la solución de las complejas situaciones de convivencia escolar hacia la judicialización de actuaciones.

Es evidente que los modos habituales de desarrollar las tareas propiamente escolares (la selección de los contenidos, la metodología, la organización de las áreas y las materias, los tiempos y espacios escolares, la evaluación, la organización de los grupos de clase, la organización del profesorado, las relaciones con las familias y con el barrio...) no acaban de constituir, en la actualidad, una base sólida en las que sustentar la promoción de la convivencia. Es necesaria la revisión de los usos y prácticas de enseñanza, sobre todo, en determinados contextos de especial complejidad.

Seguramente el profesorado, con el apoyo de las Administraciones, Sindicatos, Movimientos de Renovación Pedagógica... deberá afrontar la revisión y actualización de su 'rol' profesional. Existe una tendencia, muy extendida, a considerar el cambio de la convivencia escolar, en base a las

modificaciones de actitudes y comportamientos del alumnado y de sus familias, evitándose, de esta manera, una reflexión profunda sobre el desarrollo de la tarea docente.

En el 2005, por parte de la Consejería de Educación, se han adoptado algunas medidas para hacer frente a la problemática de la convivencia en nuestras escuelas. Para ello, entre otras iniciativas, se ha instado a que los centros elaboren su *Plan de Atención a la Diversidad*. En dicho Plan, los *principios generales y objetivos* que deben especificarse, en función del análisis y la valoración de necesidades de cada centro, se establecen referidos al desarrollo personal y social, al desarrollo cognitivo y a la *mejora de la convivencia*. Por primera vez se pone de manifiesto esa relación, por otra parte evidente, entre los modos de atender a la diversidad y la promoción de la convivencia. En esta iniciativa, que es preciso aplaudir, se echan en falta, sin embargo, una serie de procedimientos que aseguren el desarrollo real de las prácticas escolares de atención a la diferencia en las aulas y en las relaciones internas de los centros, trascendiendo lo que pueda ser la cumplimentación de un requisito administrativo.

La Comunidad de Madrid es una de las regiones pioneras en la promoción y desarrollo de un programa específico para la promoción de la convivencia (programa 'convivir es vivir'). Sin embargo, esta Institución lamenta la actual falta de generalización, en nuestros centros educativos, de uno de los principios primordiales para el desarrollo de escuelas seguras: la construcción de un clima escolar y profesional de colaboración. Esta preocupación debería ser el eje fundamental en el que incidir desde todo el sistema escolar para hacer de las instituciones educativas un lugar de aprendizaje con una participación profundamente democrática e inhibidora de cualquier conducta violenta.

Finalmente, consideramos que la mejora de la convivencia en los centros escolares, teniendo como protagonista a cada comunidad educativa, sólo tendrá éxito si forma parte de actuaciones mucho más globales y ambiciosas en los barrios, los distritos, las localidades... en donde los menores puedan percibir ese claro interés, por parte de todos, de alcanzar unos modos comunes de relación que aseguren la mejor convivencia. Este tipo de iniciativas más globales, a las que esta Institución presta su apoyo (la surgida en el distrito de Carabanchel con la Mesa del Menor, la iniciada en el año 2004 en el barrio de 'Meseta de Orcasitas', la que actualmente se está desarrollando en el barrio de Perales del Río de la localidad de Getafe...) son ejemplos, entre muchos, de la colaboración que esta Institución presta a la hora de buscar soluciones a los problemas de convivencia escolar.

#### NECESIDADES EDUCATIVAS ESPECÍFICAS

Dentro del total de quejas referidas a la atención de las necesidades educativas, en este caso, las 'asociadas a discapacidad' han aumentado durante el año 2005 respecto al 2004, pasando de 38 a 56. Estas cifras pueden significar una posible confirmación de lo manifestado en el *Informe del Defensor del Menor de 2003*, sobre el descuido que se podría estar produciendo en este ámbito. Abordar las nuevas necesidades y retos demandados a nuestro sistema escolar ha podido relegar a un segundo plano el avance alcanzado recientemente en algunos aspectos de la atención inclusiva del alumnado con necesidades educativas especiales.

En línea con lo anterior, por ejemplo, nos encontramos con que siguen pendientes de revisión la regulación de las 'ratios' (proporciones) de profesionales especializados en la atención a las nece-

sidades educativas especiales asociadas a discapacidad. La Orden ministerial que las regula fue aprobada por el Ministerio de Educación y Ciencia en septiembre de 1990 –fecha anterior a la promulgación de la LOGSE– y es evidente que, después de 16 años, esta normativa necesita reajustarse a la realidad de nuestras aulas.

No se dispone de una respuesta adecuada, por parte de las Administraciones Públicas, a la atención a las necesidades de salud de aquellos menores con problemas médicos crónicos (diabetes, celíacos, alergias...) escolarizados en nuestras Instituciones educativas. Igualmente, se ponen de manifiesto, con cierta frecuencia, situaciones carenciales en el tratamiento terapéutico del alumnado con enfermedades psíquicas, revelándose actuaciones descoordinadas entre el trabajo educativo y el terapéutico. Hay una evidente ausencia de criterios compartidos, en los mecanismos de derivación y de atención, entre salud mental, servicios educativos y centros educativos terapéuticos. Por otra parte, se hace patente el insuficiente número plazas disponibles en nuestra Región para la atención a este grupo de la población de menores.

Con respecto al absentismo escolar, el Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid, en el marco de sus competencias y en colaboración con el Colegio Oficial de Psicólogos de Madrid, concluyó en diciembre de 2005 una investigación sobre la «Prevalencia y perfiles del absentismo escolar en la Comunidad de Madrid», de la que se desprendieron una serie de conclusiones sobre la necesidad de mejorar la atención educativa de nuestros menores. Los resultados obtenidos en Educación Secundaria Obligatoria, por ejemplo, nos informan de que el 16,5 % del alumnado madrileño manifestó que había faltado al menos 1 día al Instituto, durante las dos últimas semanas, y casi un 7% dice que ha faltado dos o más días (o lo que es lo mismo 4 o más días en el mes). Por otra parte, el 24,9 % del alumnado de la Comunidad de Madrid manifestó que sí había faltado al menos a alguna clase, durante las dos últimas semanas, y casi un 5% dice haber faltado tres o cuatro días o más (en el mes serían al menos seis veces).

A la hora de encontrar explicación a estas conductas, el alumnado que falta a las clases con más frecuencia manifiesta que no se siente bien recibido en la escuela. Para ellos es de máxima importancia la capacidad de los docentes para establecer relaciones positivas con los estudiantes (dedicando tiempo a hablar con ellos y a escucharles, mostrando una buena capacidad de comprensión, propiciando relaciones personales de acogida y colaboración, prestando la ayuda y atención que necesitan para avanzar en el aprendizaje, etc.). Los alumnos consideran negativas las relaciones en las que está presente la humillación pública, gritos o respuestas sarcásticas; en las que no se les escucha, no se valora su punto de vista, no se tienen en cuenta sus necesidades emocionales y sociales; interacciones en las que los docentes muestran conductas de discriminación por razones étnicas, de género, etc.

Por otra parte, diversos estudios previos sobre absentismo escolar, así como la citada investigación, ponen de relieve que las estructuras escolares no son ajenas a esta problemática de absentismo y han subrayado específicamente la incidencia que sobre las misma tienen (a) la, en ocasiones, excesiva departamentalización propia de los centros de secundaria, (b) el carácter frecuentemente impersonal y burocrático de los institutos de gran tamaño, así como (c) las formas de agrupamiento de los alumnos.

Igualmente, se señala que las enseñanzas escolares pueden resultar excesivamente alejadas del campo de intereses y experiencias de nuestros alumnos: contenidos de enseñanza caracterizados por la fragmentación del conocimiento en asignaturas más o menos abstractas, con meto-

dologías en exceso centradas en el docente, presentadas de forma más académica que significativa...

Se trataría, por tanto, de crear las condiciones necesarias, organizativas, estructurales y contextuales, que permitan a la escuela madrileña aproximarse a las necesidades de nuestros jóvenes, buscando la confluencia dialogada y constructiva de responsabilidades y garantizando la formación integral de los estudiantes, como ciudadanos y como personas.

Es necesario, por tanto, poner en marcha, un *Plan específico sobre Absentismo escolar*, además de una serie de actuaciones de apoyo específico, según la realidad de cada centro, referidas a la escolarización equilibrada del alumnado con dificultades de aprendizaje, la generalización del programa de bienvenida, la disponibilidad de comedores escolares, la mejora de las plantillas de profesorado (permitiendo desdobles, la puesta en práctica de actuaciones de apoyo y refuerzo curricular, la enseñanza de la lengua vehicular...), así como, el impulso a la organización flexible del profesorado dentro de los centros y a un planteamiento de la enseñanza más vital, funcional y útil...

Por último, consideramos que un abordaje integral de los problemas señalados, en torno a la identificación del alumnado madrileño con las actuaciones de las instituciones educativas y su alejamiento de las conductas absentistas, exige plantearse la mejora de tres ejes básicos:

- La implicación de todo el centro. Cualquier actuación tendente a paliar el absentismo y el abandono escolar no será efectiva a no ser que todos los adultos estén de acuerdo en promover la asistencia a las aulas, mediante cambios significativos orientados a mejorar la calidad de sus ambientes de acogida y aprendizaje.
- El análisis de la realidad organizativa y pedagógica del centro. Cualquier estrategia o plan que se desarrolle sobre este particular, tiene que partir de la exploración y comprensión de las condiciones y circunstancias del propio centro escolar que pueden tener relación con el absentismo.
- El compromiso de los profesores. Para que las medidas o programas que se desarrollen frente al absentismo tengan éxito, es necesario que el profesorado se sienta con competencias profesionales para abordarlos y que esté en disposición de comprometerse con ellos.

#### **RECURSOS EDUCATIVOS MATERIALES Y HUMANOS**

Las variaciones poblacionales que se están produciendo en algunas zonas consolidadas urbanísticamente, debido en buena medida a los recientes fenómenos migratorios, suponen un reto para la Administración educativa que puede ver limitada la construcción de nuevas dotaciones escolares ante la escasez o ausencia de suelo en esas zonas. Por ello, sería preciso explorar opciones novedosas en el sentido de que se contemple la posibilidad de construcción de nuevas instalaciones en suelo procedente de adquisición pública, en aquellas zonas urbanas consolidadas donde no se disponga de suelo.

Sobre la posibilidad de contemplar una reducción de la ratio de alumnos, sería conveniente establecer las magnitudes de los diferentes indicadores para determinar, al menos teóricamente, el número óptimo de alumnos por aula para un determinado centro educativo. Consecuentemente

habría que someter a revisión el criterio habitual de que, independientemente de cualquier otra consideración, la *ratio* adecuada debe ser coincidente con la máxima prevista normativamente.

# ORGANIZACIÓN DEL SERVICIO EDUCATIVO

La Administración educativa no sólo debe intervenir para regular de manera equitativa los desequilibrios entre oferta y demanda cuando éstos se producen, sino que también está obligada, al menos como objetivo final de la acción pública, a garantizar unos niveles de calidad educativa similares para todos y cada uno de los centros que constituyen la oferta financiada públicamente. Para ello no basta con distribuir proporcionalmente los recursos financieros entre los distintos centros, sino que se hace preciso contemplar la realidad socio-educativa en que éstos han de operar, con el fin de que obtengan mayores recursos aquellos centros que más lo necesitan, de manera tal que se pudiera hablar de un principio de igualdad de la oferta y no sólo de la demanda.

Si la opción de la Administración educativa se orienta a financiar aquellos centros que supuestamente ofrecen una mejor calidad educativa, existe el riesgo cierto de configurar una oferta fragmentada a la que no todos los ciudadanos podrían acceder en condiciones de equidad. Frente a esta opción, los Poderes Públicos deberían procurar que los recursos financieros, estructurales, organizativos y pedagógicos, se distribuyeran de manera tal que el conjunto de la red de centros sostenidos con fondos públicos ofreciera un servicio educativo de excelencia para todos los ciudadanos en edad de escolarización obligatoria.

Es preciso ordenar la oferta de centros sobre la base de que todos y cada uno de ellos, independientemente de sus idearios propios, presten el servicio educativo en condiciones de calidad equiparables. Para conseguir ese objetivo es necesario, aunque no suficiente, incrementar los recursos financieros destinados a educación. No obstante, además del incremento presupuestario es necesario también mejorar la eficiencia en la distribución de los recursos, de manera que se atiendan las necesidades de cada centro en función de las condiciones reales en las que debe prestar el servicio educativo.

Además, es necesario avanzar en todas aquellas medidas orientadas a compensar las desigualdades de orden social, familiar o personal, que supongan un obstáculo para que los padres puedan optar, en condiciones de equidad, por el centro educativo elegido. Medidas tendentes a promover, entre otras, una información accesible sobre la oferta educativa existente, la simplificación de los trámites de admisión, la homogeneidad de los criterios de baremación, la consideración adecuada de los menores con necesidades especiales o de compensación educativa o el rigor en la comprobación de los datos aportados por las familias para su baremación.

En este sentido, mientras que los datos fiscales resultan actualmente más veraces a partir de la información aportada directamente por la Agencia Estatal de Administración Tributaria, no parece ocurrir lo mismo con los datos del padrón. Sin embargo, es cierto también que de existir un procedimiento para la comprobación del domicilio similar al comentado para la renta familiar, tampoco aportaría modificaciones sustantivas en la situación actual, en tanto que los Ayuntamientos facilitarían directamente a la Administración educativa la misma información del padrón que entregan a los particulares que la solicitan. Por ello, no basta con requerir a los Poderes Públicos para que incrementen su celo a la hora de verificar la información aportada por los vecinos sobre sus domicilios, es preciso también apelar a la responsabilidad de los ciudadanos e informarles ade-

cuadamente sobre los efectos y consecuencias de toda naturaleza que se pueden derivar de este tipo de prácticas fraudulentas.

Finalmente y con relación a la aplicación de la prueba de conocimientos y destrezas indispensables (PCDI) conviene señalar que la difusión de sus resultados mediante los cuales se clasificaba a los centros educativos en orden a la puntuación obtenida, sin tomar en consideración las circunstancias de cada centro, ni sus recursos, ni la población a la que atiende, introduce elementos de confusión que, necesariamente, terminan por mostrar la realidad de cada centro de una manera excesivamente simplificada.

Las actuaciones que se deriven de los resultados obtenidos en la PCDI, deben poner a disposición de los centros peor clasificados todos los recursos necesarios para superar la situación detectada a partir de un análisis completo y detallado de todos sus elementos, en el que participen de manera activa y comprometida aquellos actores que estén en condiciones de operar los cambios requeridos.

#### **SERVICIOS EDUCATIVOS COMPLEMENTARIOS**

Los servicios escolares complementarios resultan cada vez más demandados por las familias en la medida que, en muchas ocasiones, suponen un recurso que viene a compensar la falta de disponibilidad de tiempo de los padres. No obstante, al plantear la compatibilidad entre horarios laborales y escolares hay que prever que las medidas que se propongan para alcanzar ese fin, no terminen por repercutir negativamente en el desarrollo y bienestar de los menores.

Con relación a los menús escolares, y a partir del nuevo marco jurídico operado por la promulgación de la L.O. 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación, la Consejería de Educación, a través de los Directores de los centros escolares, podría establecer la oferta de menús diferenciados para aquellos alumnos que por razones justificadas y objetivas, lo puedan requerir.

#### **EDUCACIÓN NO OBLIGATORIA**

Los motivos de preocupación de los ciudadanos con relación a la escolarización de los menores de tres años, se concretan particularmente en dos ámbitos. Por una parte, en la escasez de plazas escolares y en los procesos establecidos para acceder a las mismas y por otra, en el trato que los menores reciben en los centros de Educación Infantil.

El fondo de la cuestión gira en torno a la incompatibilidad entre la vida laboral y familiar y las soluciones existentes se orientan a la oferta de recursos que permiten a los padres mantener su actividad laboral mientras que sus hijos son atendidos adecuadamente. Sin embargo, merece la pena realizar una mínima reflexión para esclarecer si el tipo de recursos habituales resultan los más idóneos para el desarrollo personal de los menores. La escolarización a edades muy tempranas o la permanencia en el centro durante jornadas tan prolongadas como las de sus padres, deberían ser sometidas a la necesaria revisión considerando la perspectiva de las necesidades evolutivas de los menores.

Habrá que hacer un esfuerzo colectivo para alcanzar puntos de acuerdo en que los distintos intereses en juego puedan ser compatibles y, en todo caso, si alguno de ellos debe prevalecer habría de ser, por imperativo legal entre otros motivos, el interés de los menores.

Por otra parte, la actual oferta de servicios de atención a la infancia muestra una excesiva rigidez con relación a la diversidad de situaciones laborales en las que se pueden encontrar actualmente los padres. Considerando el escenario laboral actual en el que paralelamente a las situaciones estables coexisten otras marcadas por la temporalidad, la movilidad o la ocupación a tiempo parcial, la oferta de servicios de atención a la primera infancia debería contemplar esta realidad y adaptar sus características y formatos organizativos a las circunstancias actuales de muchos padres y madres. En definitiva, considerando el modelo de Escuela Infantil como el más adecuado para las circunstancias actuales, es preciso también ir avanzando en cuantas actuaciones permitan diversificar la oferta existente de manera que las familias puedan optar entre diversos recursos en función de su situación concreta.

#### PROTECCIÓN SOCIOCULTURAL

Las actividades lúdicas y de esparcimiento que realizan nuestros menores, además de ser vehículos fundamentales de diversión, información y formación, deben facilitar, entre otras cuestiones, la relación y la comunicación, el desarrollo de la conciencia crítica, la creatividad y la responsabilidad.

Estas actividades, tan necesarias en la vida de los niños, niñas y adolescentes al margen de las obligaciones cotidianas, exigen también una especial atención en orden a facilitar y garantizar que éstas no se desvirtúen hasta convertirse en un obstáculo para el desarrollo integral de los menores.

En este sentido y desde un punto de vista normativo, la Ley de Garantías de los Derechos de la Infancia y la Adolescencia en la Comunidad de Madrid dedica el Capítulo I del Título III a la protección sociocultural de los menores, encomendando a las Administraciones Públicas de la Comunidad de Madrid, el deber de velar por la idoneidad de las condiciones socioculturales de los menores, según su momento evolutivo, a fin de que alcancen el desarrollo de su personalidad, así como una plena integración educativa, cultural y social.

Dicha Ley asume, en su propio articulado, el compromiso de elaborar un Reglamento de Protección Sociocultural del Menor, en el que se regulen las condiciones concretas de aplicación de las normas establecidas en ese Capítulo, extremo que este Comisionado Parlamentario viene reclamando desde prácticamente su creación como instrumento que dote de contenido real y efectivo a este derecho.

#### **Publicaciones**

Lo que leen nuestros menores, ya sean libros, publicaciones periódicas o cualquier otro tipo de lecturas, continúa ocupando un importante espacio de trabajo de esta Institución, tanto desde el análisis de sus contenidos y presentación en aras de garantizar el correcto e integral desarrollo de sus destinatarios, como en la participación en diversos premios de cuentos y de literatura infantil y juvenil, en calidad de Jurado.

En relación a la lectura en esta etapa, todos debemos tomar conciencia de la importancia que tienen los libros como fundamentales transmisores de riqueza cultural y como estimuladores del desarrollo de la imaginación, de las emociones, del razonamiento, de la fantasía y del conocimiento.

El libro es una ventana al mundo, real o imaginario, que nos habla con la vista. Nos hace sentir indescriptibles sentimientos. Con él vivimos fantásticas aventuras o misterios. Nos enseña otras maneras de pensar, de sentir, de estar. Sus letras nos transportan a otros mundos, nos descubren otras culturas, nos muestran innumerables lugares y nos hacen vivir múltiples experiencias.

Si, como creemos, un libro encierra todo esto y mucho más, se hace imprescindible que, desde bien corta edad, nuestros menores se conviertan en lectores asiduos y placenteros. Para ello, esta institución entiende que se deben potenciar medidas que fomenten y promocionen la lectura entre los más pequeños, avanzando de esta manera en el camino por la difusión del saber y del desarrollo integral de la persona.

#### Cadenas de Televisión

La televisión, en la actualidad, forma parte de la vida de los niños como un elemento central de ocupación de su ocio, convirtiéndose en un agente fundamental de su socialización en cuanto claro transmisor de valores, hábitos y pautas de comportamiento a un mismo nivel, incluso en algún caso superior, a la familia, la escuela y el grupo de iguales.

A su vez, la seducción de este medio resta tiempos a nuestros menores para otras actividades y juegos, fundamentales para el desarrollo de sus personalidades en proceso de construcción. Se va arrinconando, en cierta medida, el juguete, el libro, la palabra, la imaginación... creando un universo transparente de cuatro paredes por el que parece se pueda ver todo («sólo parece existir aquello que aparece en los medios de comunicación»).

De esta manera, muchos de nuestros niños y adolescentes desayunan, comen y cenan delante del televisor. Duermen con él en sus cuartos y hasta sueñan con sus personajes preferidos. Así, la televisión va moldeando sus gustos y configurando sus opiniones, los encierra en el hogar y les ofrece un mundo imaginario y virtual cada vez más alejado del entorno cotidiano.

No obstante lo anterior, esta Institución mantiene la firme idea de que es posible una televisión divertida, entretenida, educativa, rentable y compatible con valores humanos y solidarios compartidos por todos como elemento integrador.

En este sentido, se deben potenciar los programas o narraciones que manifiesten la necesidad de la solidaridad, que muestren que la resolución de los conflictos debe ser dialogante, que no denoten posiciones intolerantes, que favorezcan el derecho a la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, que eviten la violencia de todo tipo y los estereotipos, que promuevan situaciones donde se ponga de manifiesto el respeto a los derechos de las personas y a las libertades públicas.

Sería conveniente, por otro lado, que las televisiones realizaran y programaran telediarios infantiles y juveniles o programas informativos dirigidos a este colectivo, con un lenguaje comprensible y participativo, que transformara el «ver, oír y callar», por el «ver, oír, pensar y actuar».

Asimismo, se debería apostar por dibujos animados y series de animación de calidad, cuidadas en contenidos, creativas y cercanas culturalmente a nuestro entorno.

Por otro lado, es importante destacar que la figura del adulto, padres y educadores, se torna fundamental. Su crítica y diálogo puede y debe ayudar a la descodificación y la comprensión de lo que el niño ve, facilitando el desarrollo de su espíritu crítico y la construcción del pensamiento.

La dosificación del consumo televisivo, el visionado compartido de los padres con sus hijos, la desmitificación de su status de referente privilegiado, el diálogo y la reflexión sobre lo que se ve, y la conjugación con otras múltiples actividades de ocio, sobre todo las vinculadas con la interacción con otros, pueden hacer de la televisión un instrumento positivo y eficaz para el adecuado desarrollo y formación de nuestros niños y adolescentes: informando, formando y distrayendo.

Al margen de estas consideraciones, esta Institución continuará trabajando en el análisis de la programación y de los contenidos emitidos en horario de especial protección para los menores, y su necesaria adecuación para un correcto desarrollo de los mismos.

#### **Otros Medios Audiovisuales**

Además de la televisión, otra temática que ha preocupado a los ciudadanos madrileños en relación con lo audiovisual han sido los videojuegos y, sobre todo, determinados contenidos y mensajes violentos que en ocasiones transmiten, o su falta de adecuación para las edades que los utilizan.

Sobre esta dimensión audiovisual, este Comisionado Parlamentario observa como fundamental el avance iniciado para la unificación del sector con el desarrollo del nuevo código de autorregulación denominado PEGI (Pan European Game Information), que establece una clasificación por edades válida en 16 países europeos.

Sin lugar a dudas, este Código facilita una información valiosa a los consumidores, en especial a padres y educadores, para contar con información sobre los videojuegos y poder elegir así los productos más adaptados a la edad de los usuarios, limitando así la exposición de los niños a contenidos que podrían resultarles inadecuados.

No obstante lo anterior, se puede apreciar que, en un alto porcentaje de ocasiones, la adquisición de videojuegos es algo que realizan los propios adolescentes sin la intervención del adulto. Ante esta circunstancia, esta Institución considera necesario la adopción de algún tipo de medidas para que en los establecimientos de distribución se someta a control la venta cuando son menores los que compran sin tener en cuenta las recomendaciones del citado Código.

A su vez, esta información ofrecida por el Código pierde su función y razón de ser al poder observarse que, con relativa frecuencia, los embalajes suelen desaparecen una vez adquiridos y algunos videojuegos lamentablemente son copias piratas.

Por ello, y en el ánimo de que esta clasificación por edades verdaderamente pueda ayudar a los padres y educadores, sugerimos al sector que estudiase con detenimiento la posibilidad de que esta recomendación apareciese impresa en el propio soporte del videojuego además de en su carátula o funda, así como en la propia pantalla de juego, en su inicio.

Asimismo, se sugirió a los distribuidores la necesidad de situar los juegos en un mismo espacio dentro de los comercios, evitándose así su dispersión en otros departamentos menos específicos; de ordenarlos según la edad para la que estuvieran recomendados, de evitar la publicidad de los videojuegos destinados a mayores de edad cuando se utilizaran medios dirigidos especialmente a los niños, como pueden ser los catálogos de juguetes, así como la conveniencia de mejorar la preparación de los vendedores para que puedan asesorar correctamente a los clientes.

Llegados a este punto, y a pesar de que este Código europeo de autoevaluación ha supuesto un avance en el control de los contenidos de los videojuegos, es importante destacar que no todos los fabricantes se hallan adheridos a este sistema de clasificación voluntario. Por tanto, sería necesario establecer otros mecanismos de supervisión en la fabricación y distribución de los videojuegos, como forma de proteger la correcta formación de los niños y adolescentes.

Sobre la base de esta argumentación, este Comisionado Parlamentario se dirigió en el mes de julio de 2005 al Ministerio de Sanidad y Consumo, solicitando la posibilidad de formar una Comisión de Seguimiento, o impulsar la existente en el Instituto Nacional de Consumo, en la que participen todos los implicados en la creación, fabricación, comercialización y distribución de videojuegos, así como las Administraciones que tengan encomendada su supervisión, con objeto de establecer los parámetros necesarios que garanticen unas normas generales de protección al menor en la clasificación de los videojuegos.

En contestación a dicha propuesta, la Titular de ese Departamento Ministerial comunicó a esta Institución que resultaría más útil reforzar la Comisión de Seguimiento ya existente, ampliándola a los sectores y Administraciones Públicas competentes en la materia que tengan interés en participar en ella.

#### INTERNET Y TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LA COMUNICACIÓN

El rápido avance de las tecnologías de la información hace que nuestros menores dispongan cada vez de más herramientas que, bien utilizadas, resultan indudablemente útiles, pero que encierran también muchos e importantes riesgos frente a los que padres y educadores hemos de estar prevenidos. En efecto, internet se ha convertido en muy poco tiempo en uno de esos elementos irrenunciables y especialmente para los adolescentes y jóvenes que no sólo han hecho de ello un factor de ocio, sino también una fundamental herramienta de estudio y trabajo. Recientes estudios («Niños y tecnologías de la información y de la comunicación en el hogar», Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, Red.es, junio 2005) indican que entre los niños y jóvenes hasta 17 años usuarios de Internet, el uso de la Red como ayuda para el estudio se ha realizado como mínimo en los últimos seis meses entre la mayoría de niños (58,8%) y jóvenes (59,2%). Los niños y jóvenes hasta 17 años muestran una actitud hacia las nuevas tecnologías más favorable que los adultos y hay estudios que incluso han llegado a afirmar que «internet se convierte más en una herramienta manejada fundamentalmente por menores, ya que sólo el 22.2% de los adultos lo utiliza, porcentaje muy inferior al de los menores» («Seguridad infantil y costumbres de los menores en internet», A.C.P.I.-Protégeles, 2002).

Las virtudes de la llamada Red de Redes son innegables: la globalización del conocimiento, la igualación entre las clases sociales, su importante contribución a la educación, la integración que proporciona, por ejemplo, a los discapacitados, la posibilidad de ampliar las relaciones interpersonales y el ocio a cualquier lugar del mundo. Pero, frente a estas importantes ventajas, no podemos

negar la existencia de peligros a los que nuestros menores se exponen. El acceso a páginas o foros y chats con contenidos inadecuados para menores, cuando no claramente delictivos, como pornografía, infantil y de adultos, apología de la violencia, la xenofobia, la anorexia y la bulimia o, incluso, el suicidio, se ha convertido en un riesgo real para unas personas cuyo carácter está en desarrollo, permeables a cualquier tipo de influencia. Se sabe, además, que el 30% de los menores que chatean en Internet recibe algún tipo de provocación (sexual, de sectas, de incitación a conductas peligrosas...).

Ante esta situación, y al margen de que los poderes públicos, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y los propios proveedores de contenidos trabajan arduamente para impedir que circulen determinadas páginas, son los padres y educadores, como primer y fundamental filtro, los que deben velar por un acceso seguro de los menores a Internet.

Durante el ejercicio anual 2005, esta Institución ha estimado conveniente proponer a la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información la creación de de una Comisión Interdepartamental sobre Navegación Segura en Internet, que pudiera atender a las necesidades expresadas. Por otra parte, esta Institución también ha propuesto a la Fiscalía General del Estado la posibilidad de crear una Fiscalía especializada en delitos informáticos y, en general, en Tecnologías de la Información, con conocimientos detallados y formación específica sobre la singular naturaleza de estos delitos, que tuvo una positiva acogida.

#### **PUBLICIDAD Y CONSUMO**

Aunque la mayoría de la publicidad que circula por diferentes medios no va destinada específicamente a menores, es importante mantener un atento seguimiento sobre los contenidos y las formas de la actividad publicitaria pues, queramos o no, nuestros niños y adolescentes reciben, observan y perciben gran cantidad de reclamos que muchas veces, sobre todo a edades tempranas, pueden ser interpretados erróneamente o cuanto menos, de forma diferente al adulto.

Asimismo y en relación con los mensajes publicitarios dirigidos a menores, esta Institución realiza una especial supervisión de los mismos ya que, entre otras cuestiones, esta actividad va conformando la adquisición de pautas de consumo en el niño paralelamente a su proceso de socialización y desarrollo.

En este proceso de iniciación al consumo, es importante impulsar y promover campañas y acciones educativas en favor de un consumo responsables que puedan permitir a nuestros niños y adolescentes adoptar una actitud crítica y personal frente a la oferta de todo tipo que reciben de la sociedad de consumo.

#### **DERECHO A LA INTIMIDAD**

Siguen produciéndose injerencias indeseables en la vida privada de los menores de edad que vulneran su derecho a la intimidad, mediante la utilización de su imagen o la difusión en diferentes medios de comunicación, de datos y pormenores propios de su esfera privada, excediéndose a veces la función social informadora que tienen los medios de comunicación y las notas obligadas de veracidad y objetividad de la información.

A ello se refieren la mayoría de las quejas que plantean los ciudadanos en esta materia, a pesar de que la vulneración a la intimidad puede también proceder de otros ámbitos (educativo, sanitario, administrativo, familiar, etc.).

Con frecuencia, esta Institución ha sido testigo de los graves perjuicios, a veces incalculables, sufridos por los menores de edad, como consecuencia de la revelación pública de hechos que pertenecen estrictamente a su vida privada.

También se ha podido advertir que, en muchas ocasiones, la intromisión ilegítima en la intimidad o la imagen del menor, se produce sin ninguna intencionalidad, sino más bien porque el profesional desconoce qué criterio debe emplear, lo cual es lógico teniendo en cuenta que la regulación que existe no puede resolver de manera específica la infinidad de supuestos prácticos que la realidad plantea. ¿Debe velarse siempre el rostro de los menores en prensa escrita o en las imágenes de televisión? ¿Hasta dónde puede detallarse una noticia en la que aparece involucrado un niño?

Para responder a estas preguntas, la Institución elaboró el pasado año un documento que recoge algunos principios básicos, eminentemente prácticos, extraídos de denuncias, consultas y quejas formuladas por los ciudadanos ante esta Institución, al objeto de que puedan servir de herramienta al profesional a la hora difundir la imagen de un menor de edad, o cualquier información que concierna a su vida privada, que se recogen en el apartado correspondiente del presente Informe Anual.

Sin duda servirá para clarificar el panorama la Instrucción 2/2006 dictada por la Fiscalía General del Estado cuando se está redactando esta Memoria y que será objeto de análisis durante el presente año 2006.

#### **OCIO Y TIEMPO LIBRE**

El ocio, el tiempo libre y su disfrute, son elementos imprescindibles en la adecuada formación y desarrollo de la personalidad de los menores de edad.

Por ello, resulta necesario que los poderes públicos contemplen las necesidades de los niños y niñas para hacer efectivo este derecho, ejerciendo los controles precisos sobre los espacios dedicados al ocio y al juego, e impulsando programas y acciones que favorezcan el deporte, el juego, el tiempo libre activo, el asociacionismo infantil y juvenil en el ámbito escolar y municipal, así como desarrollando campañas para conseguir una adecuada utilización de este tiempo de ocio.

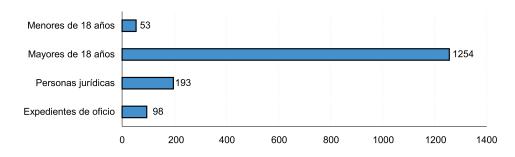
Igualmente, se debe fomentar el contacto con la naturaleza y la cultura del «ocio de día», a la vez que impulsar un acercamiento de este colectivo al mundo cultural y artístico (teatro, música, lectura, títeres, danza, pintura, etc.), propiciando que estas manifestaciones sean desarrolladas por ellos mismos.

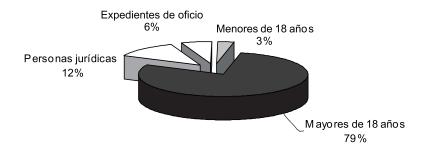
13. ANEXOS ESTADÍSTICOS

## **A**NEXOS ESTADÍSTICOS

## 1. DISTRIBUCIÓN DE LOS EXPEDIENTES DE QUEJA SEGÚN EL PROMOVENTE

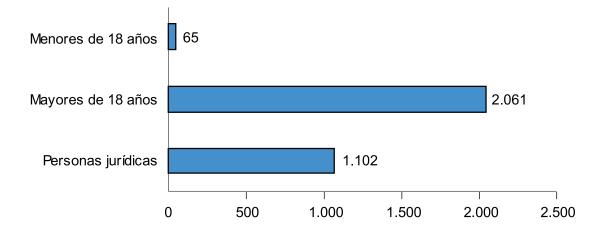
	TOTAL	. %
Menores de 18 años	53	3,32%
Mayores de 18 años	1254	78,47%
Personas jurídicas	193	12,08%
Expedientes de oficio	98	6,13%
TOTAL	1.598	100,00%



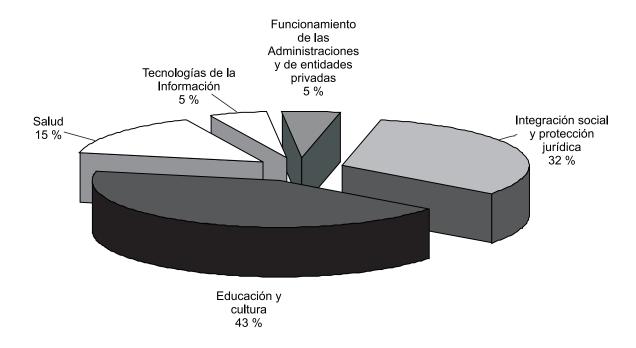


#### 2. DISTRIBUCIÓN DE LAS FIRMAS SEGÚN EL DENUNCIANTE

	TOTAL
Menores de 18 años	65
Mayores de 18 años	2.061
Personas jurídicas	1.102
Total firmas	3.228



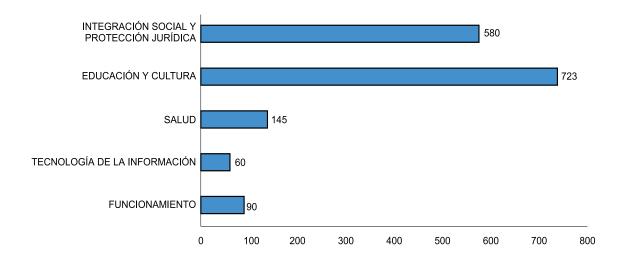
#### 3. EXPEDIENTES DE OFICIO

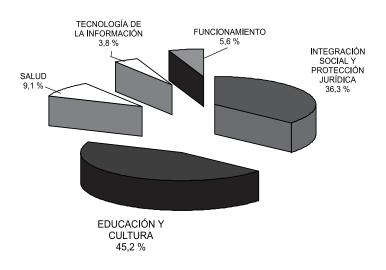


Área	Expedientes de oficio
Integración social y protección jurídica	31
Educación y cultura	42
Salud	15
Tecnologías de la Información	5
Funcionamiento de las Administraciones y de entidades privadas	5
Total	98

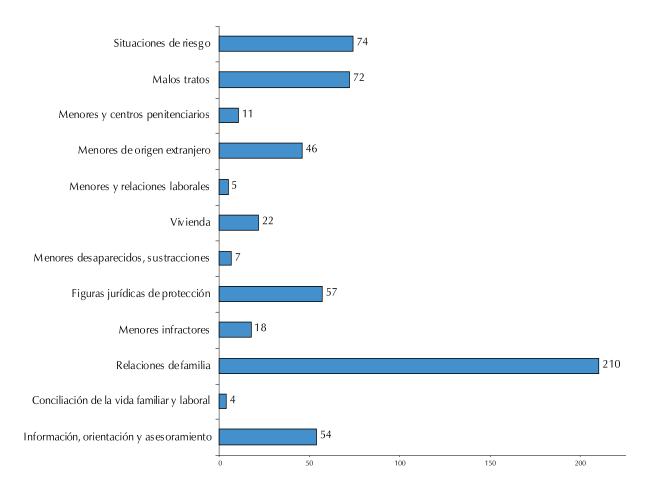
## 4. DISTRIBUCIÓN DE QUEJAS POR ÁREAS

ÁREAS	TOTAL	%
INTEGRACIÓN SOCIAL Y PROTECCIÓN JURÍDICA	580	36,3
EDUCACIÓN Y CULTURA	723	45,2
SALUD	145	9,1
TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN	60	3,8
FUNCIONAMIENTO	90	5,6
TOTAL	1.598	100,0





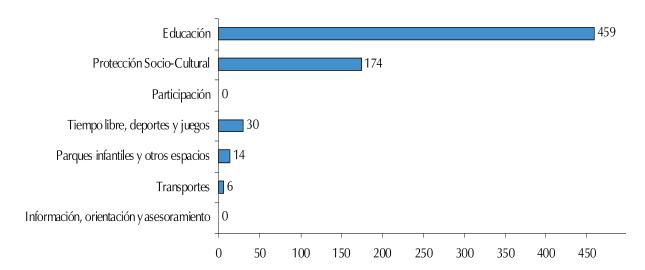
## 5. DISTRIBUCIÓN DE QUEJAS POR CATEGORÍAS DEL ÁREA «INTEGRACIÓN SOCIAL Y PROTECCIÓN JURÍDICA»



## 5a) Distribución de las quejas del área «Integración social y protección jurídica»

	Total capítu	lo	% del área	% del total
1000 Integración Social y Protección Jurídica	580		100,00%	36,30%
1100 Situaciones de riesgo	74	0	12,76%	4,63%
1110 Situaciones de riesgo		58	10,00%	3,63%
1111 Mendicidad		3	0,52%	0,19%
1112 Sectas		1	0,17%	0,06%
1113 Drogas		3	0,52%	0,19%
1114 Bandas		9	1,55%	0,56%
1120 Malos tratos	72	4	12,41%	4,51%
1121 Maltrato físico		27	4,66%	1,69%
1122 Maltrato psicológico		16	2,76%	1,00%
1123 Abuso sexual		23	3,97%	1,44%
1124 Maltrato institucional		2	0,34%	0,13%
1200 Menores y centros penitenciarios	11	11	1,90%	0,69%
1300 Menores de origen extranjero	46	46	7,93%	2,88%
1400 Menores y relaciones laborales	5	5	0,86%	0,31%
1500 Vivienda	22	22	3,79%	1,38%
1600 Menores desaparecidos, sustracciones	7	7	1,21%	0,44%
1700 Figuras jurídicas de protección	57		9,83%	3,57%
1710 Adopción		2	0,34%	0,13%
1711 Adopción nacional		1	0,17%	0,06%
1712 Adopción internacional		11	1,90%	0,69%
1720 Tutela, acogimiento, guarda		32	5,52%	2,00%
1730 Acogimiento residencial		11	1,90%	0,69%
1800 Menores infractores	18	18	3,10%	1,13%
1900 Relaciones de familia	210	210	36,21%	13,14%
1910 Conciliación de vida familiar y laboral	4	4	0,69%	0,25%
1999 Información, orientación y asesoramiento	54	54	9,31%	3,38%

## 6. DISTRIBUCIÓN DE QUEJAS POR CATEGORÍAS DEL ÁREA «EDUCACIÓN Y CULTURA»



## 6a) Distribución de las quejas del área «Educación y Cultura»

	1	Total capí	tulo		% del área	% del total
2000	Educación y cultura	723			1,00	0,45
2100	Educación	459			0,63	0,29
2110	Convivencia en los Centros Educativos		213	0	0,29	0,13
2111	Régimen de convivencia en los Centros Educativos			24	0,03	0,02
2112	Trato discriminatorio en la escuela			7	0,01	0,00
2113	Relaciones profesor-alumno			64	0,09	0,04
2114	Relaciones entre alumnos			118	0,16	0,07
2120	Necesidades educativas específicas		69	2	0,10	0,04
2121	Necesidades educativas específicas asociadas a discapacida	d		50	0,07	0,03
2122	Sobredotación			3	0,00	0,00
2123	Educación compensatoria			8	0,01	0,01
2124	Absentismo escolar			5	0,01	0,00
2125	Becas escolares			1	0,00	0,00
2130	Recursos educativos		34	1	0,05	0,02
2131	Infraestructuras y obras escolares			23	0,03	0,01
2132	Instalaciones y mantenimiento de centros escolares			6	0,01	0,00
2133	Personal educativo			4	0,01	0,00
2140	Organización del Servicio Educativo		79	3	0,11	0,05
2141	Admisión y cambio de Centro Educativo			40	0,06	0,03
2142	Currículo y desarrollo organizativo			27	0,04	0,02
2143	Evaluación y promoción de alumnos			9	0,01	0,01
2150	Servicios complementarios educativos		23	0	0,03	0,01
2151	Comedor escolar			7	0,01	0,00
2152	Transporte escolar			7	0,01	0,00
2153	Actividades extraescolares y complementarias			9	0,01	0,01
2160	Educación No Obligatoria		41	0	0,06	0,03
2161	Educación Preescolar e Infantil			35	0,05	0,02
2162	Bachillerato y Formación Profesional			3	0,00	0,00
2163	Enseñanzas escolares de Régimen Especial			3	0,00	0,00
2200	Protección Socio-Cultural	174	1	1	0,24	0,11
2210	Actividades o espectáculos		17	17	0,02	0,01
2220	Publicaciones		18	18	0,02	0,01
2230	Medios audiovisuales		89	0	0,12	0,06
2231	Cadenas de Televisión y Radio			68	0,09	0,04
2232	Otros medios audiovisuales			21	0,03	0,01
2240	Derecho al honor, intimidad		49	49	0,07	0,03
2300	Publicidad y Consumo	40	40	0	0,06	0,03
2310	Publicidad genérica			20	0,03	0,01
2320	Publicidad dirigida a menores			2	0,00	0,00
2330	Consumo			14	0,02	0,01
2331	Venta de bebidas alcohólicas y tabaco			4	0,01	0,00
2340	Juguetes y artículos para la infancia			0	0,00	0,00
2400	Participación	0	0	0	0,00	0,00
2500	Tiempo libre, deportes y juegos	30	30	30	0,04	0,02
2600	Parques infantiles y otros espacios	14	14	14	0,02	0,01
2700	Transportes	6	6	6	0,01	0,00
2999	Información, orientación y asesoramiento	0	0	0	0,00	0,00

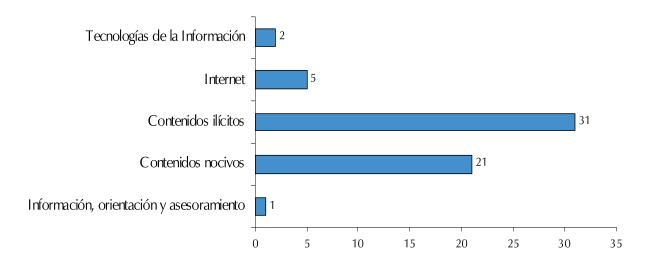
## 7. DISTRIBUCIÓN DE QUEJAS POR CATEGORÍAS DEL ÁREA «SALUD»



#### 7a) Distribución de las quejas del área «Salud»

		Total Capítulo		% del área	% del total
3000	SALUD	145			9,07%
3100	Prevención y promoción de la salud		6	4,14%	0,38%
3200	Hábitos y conductas nocivas		13	8,97%	0,81%
3300	Sanidad		46	31,72%	2,88%
3400	Salud mental y trastornos de comportamiento		13	8,97%	0,81%
3500	Menores con discapacidad		11	7,59%	0,69%
3600	Medio ambiente y espacio urbano		45	31,03%	2,82%
3700	Accidentes		7	4,83%	0,44%
3999	Información, orientación y asesoramiento		4	2,76%	0,25%

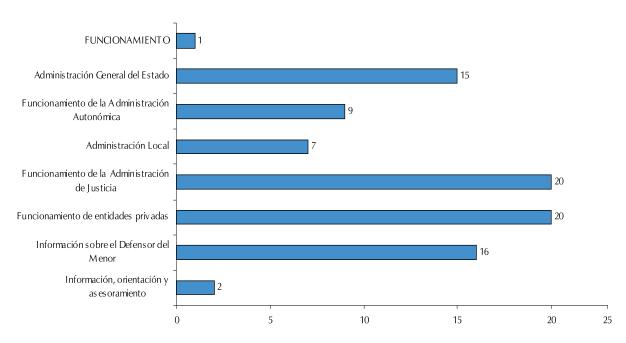
## 8. DISTRIBUCIÓN POR CATEGORÍAS DEL ÁREA «TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN»



#### 8a) Distribución de las quejas del área «Tecnologías de la Información»

		Total Capítulo		% del área	% del total
4000	Tecnologías de la Información	60	2	3,33%	3,75%
4100	Internet		5	8,33%	0,31%
4110	Contenidos ilícitos		31	51,67%	1,94%
4120	Contenidos nocivos		21	35,00%	1,31%
4999	Información, orientación y asesoramiento		1	1,67%	0,06%

#### 9. DISTRIBUCIÓN POR CATEGORÍAS DEL ÁREA «FUNCIONAMIENTO»

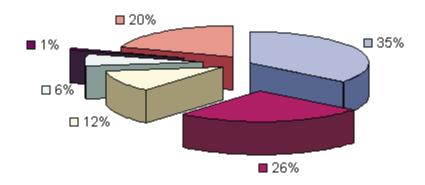


#### 9a) Distribución de las quejas del área «Funcionamiento»

		Total Capítulo		% del área	% del total
5000	FUNCIONAMIENTO	90	1	1,11%	5,63%
5100	Funcionamiento de la Administración	31		34,44%	1,94%
5110	Administración General del Estado		15	16,67%	0,94%
5120	Funcionamiento de la Administración Autonómica		9	10,00%	0,56%
5130	Administración Local		7	7,78%	0,44%
5200	Funcionamiento de la Administración de Justicia	20	20	22,22%	1,25%
5300	Funcionamiento de entidades privadas	20	20	22,22%	1,25%
5400	Información sobre el Defensor del Menor	16	16	17,78%	1,00%
5999	Información, orientación y asesoramiento	2	2	2,22%	0,13%

## 10.1. PROCEDENCIA GEOGRÁFICA DE LAS QUEJAS

	TOTAL	%
MADRID CAPITAL	570	35,7%
RESTO MUNICIPIOS DE LA COMUNIDAD DE MADRID	410	25,7%
otras comunidades autónomas	187	11,7%
EXPEDIENTES DE OFICIO	98	6,1%
OTROS ESTADOS	20	1,3%
SIN PROCEDENCIA ESPECÍFICA <sup>1</sup>	313	19,6%
TOTAL EXPEDIENTES DE QUEJA	1598	100,0%



<sup>■</sup> MADRID CAPITAL

RESTO MUNICIPIOS DE LA COMUNIDAD DE MADRID
OTRAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS
EXPEDIENTES DE OFICIO
OTROS ESTADOS

<sup>■</sup> SIN PROCEDENCIA ESPECÍFICA

<sup>1</sup> Quejas en las que se indicaba como dirección a efectos de notificaciones un apartado de correos, un número de telefax o una dirección de correo electrónico.

## 10.2. NÚMERO DE QUEJAS POR DISTRITOS DE MADRID CAPITAL

DISTRITOS	Nº quejas		
ARGANZUELA	14		
BARAJAS	11		
CARABANCHEL	34		
CENTRO	51		
CHAMARTÍN	33		
CHAMBERÍ	45		
CIUDAD LINEAL	54		
FUENCARRAL-EL PARDO	38		
HORTALEZA	11		
LATINA	39		
MONCLOA	24		
MORATALAZ	4		
PUENTE DE VALLECAS	21		
RETIRO	35		
SALAMANCA	31		
SAN BLAS	15		
tetuán usera	27		
USERA	27		
VICÁLVARO	14		
VILLA DE VALLECAS	9		
VILLAVERDE	14		
SIN ESPECIFICAR DISTRITO	19		
TOTAL	570		

## 10.3. DISTRIBUCIÓN DE LA PROCEDENCIA DE LAS QUEJAS POR MUNICIPIOS DE LA COMUNIDAD DE MADRID

MUNICIPIOS	Nº Quejas
ALCALÁ DE HENARES	26
ALCOBENDAS	15
ALCORCÓN ALGETE	7 7
ALPEDRETE	2
ARANJUEZ	10
arganda del rey	4
ARROYOMOLINOS	3
BECERRIL DE LA SIERRA BOADILLA DEL MONTE	2 7
BRUNETE	1
BUSTARVIEJO	1
CAMPO REAL	1 1
CASARRUBUELOS CERCEDILLA	2
CHINCHÓN	
CIEMPOZUELOS	3
COLLADO MEDIANO	1
COLLADO VILLALBA COLMENAR DEL ARROYO	10 2
COLMENAR VIEJO	9
COSLADA	15
DAGANZO DE ARRIBA	3 5
EL ESCORIAL EL MOLAR	5 1
FRESNO DE TOROTE	i
FUENLABRADA	16
GALAPAGAR	10
GETAFE Guadalix de la Sierra	18 4
GUADARRAMA	1
HUMANES DE MADRID	1
LA CABRERA LAS ROZAS DE MADRID	1
LEGANÉS	18 23
LOS MOLINOS	4
MAJADAHONDA	5
MANZANARES EL REAL	3 1
MECO MIRAFLORES DE LA SIERRA	1
MORALEJA DE EN MEDIO	1
MORALZARZAL	3
MÓSTOLES NAVALA EL IENTE	24
NAVALAFUENTE NAVALCARNERO	1 7
NUEVO BAZTÁN	3
PARACUELLOS DEL JARAMA	1
PARLA PELAYOS DE LA PRESA	9 1
PERALES DE TAJUÑA	1
PINTO	8
POZUELO DE ALARCÓN	11
RASCAFRÍA RIBATEJADA	1 1
RIVAS-VACIAMADRID	9
SAN FERNANDO DE HENARES	2
SAN LORENZO DE EL ESCORIAL	4
SAN MARTÍN DE LA VEGA SAN SEBASTIÁN DE LOS REYES	1 7
SEVILLA LA NUEVA	1
SOTO DEL REAL	3
TORREJÓN DE ARDOZ	16
TORREJÓN DE LA CALZADA TORREJÓN DE VELASCO	1 2
TORRELAGUNA	1
TORRELODONES	4
TRES CANTOS	1 <i>7</i>
VALDEMORILLO VALDEMORO	2 5
VALDETORRES DEL JARAMA	3
VALDILECHA	1
VELILLA DE SAN ANTONIO	1
VILLA DEL PRADO VILLALBILLA	1 1
VILLANUEVA DE LA CAÑADA	2
VILLANUEVA DE PERALES	1
VILLANUEVA DEL PARDILLO	2
VILLAREJO DE SALVANÉS VILLAVICIOSA DE ODÓN	1 4
TOTAL	410

# 11. DISTRIBUCIÓN DE LOS EXPEDIENTES DE QUEJA SEGÚN EL MES EN QUE FUERON INCOADOS

MESES	. № DE QUEJA		
Enero	89		
Febrero	119		
Marzo	105		
Abril	138		
Mayo	145		
Junio	160		
Julio	88		
Agosto	76		
Septiembre	144		
Octubre	183		
Noviembre	181		
Diciembre	170		
TOTAL	1.598		

#### 12. SITUACIÓN DE LOS EXPEDIENTES

#### **EXPEDIENTES DEL EJERCICIO 2005**

Total expedientes	1.598
Expedientes en tramitación	921
Admitidos a trámite	513
No admitidos a trámite	164
Expedientes cerrados	677

#### **EXPEDIENTES DEL EJERCICIO 2004 EN TRÁMITE DURANTE 2005**

Total expedientes	546
En tramitación	501
Cerrados en 2005	45

## 13. CAUSAS DE NO ADMISIÓN POR ÁREAS

	Área 1	Área 2	Área 3	Área 4	Área 5	TOTAL
Anónima	1	5	1	1	2	10
Insuficiencia de información	1	2	1	0	1	5
Sin competencia objetiva	6	1	1	0	0	8
Sin competencia territorial	35	25	3	0	4	67
Cuestión sub iudice	24	0	2	1	2	29
Sin recurrir a la Administración	0	2	1	0	0	3
No irregularidad	2	10	2	0	1	15
Inexistencia de pretensión	4	14	1	0	0	19
Carente de fundamento	1	2	0	0	0	3
Mala fe/perjuicio a terceros	0	0	0	0	0	0
Sin interés legítimo	1	0	0	0	0	1
Mayoría de edad	3	0	0	0	0	3
Transcurso de más de 1 año	0	1	0	0	0	1
Total por áreas	78	62	12	2	10	164

Área 1: Integración social y protección jurídica. Área 2: Educación y cultura. Área 3: Salud. Área 4: Tecnologías de la Información. Área 5: Funcionamiento de las Administraciones y entidades privadas.

#### 14. RESULTADOS DE ACTUACIONES DE LAS QUEJAS TRAMITADAS Y CONCLUIDAS

	Administraciones			Entidades privadas			Particulares	
	Actuación correcta	Subsanado	No subsanado	Actuación correcta	Subsanado	No subsanado	Resuelto	No subsanado
Área 1	16	22	9	2	1	0	133	4
Área 2	14	60	2	11	14	7	17	1
Área 3	6	10	5	2	0	1	17	3
Área 4	0	3	1	0	0	0	15	0
Área 5	1	5	1	0	1	0	13	3
Total	37	100	18	15	16	8	195	11

Área 1: Integración social y protección jurídica. Área 2: Educación y cultura.

Área 3: Salud.

Área 4: Tecnologías de la Información.

Área 5: Funcionamiento de las Administraciones y entidades privadas.