



Infancia y adolescencia

en el informe anual 2023



**DEFENSOR
DEL PUEBLO**



Infancia y adolescencia
en el informe anual 2023

INFANCIA Y ADOLESCENCIA EN EL INFORME ANUAL DEL DEFENSOR DEL PUEBLO 2023

Esta publicación recoge todos los contenidos del informe anual 2023 del Defensor del Pueblo relacionados con menores y adolescentes.

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

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

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

© Defensor del Pueblo
Eduardo Dato, 31 – 28010 Madrid
www.defensordelpueblo.es
documentacion@defensordelpueblo.es

Depósito Legal: M-7948-2024

SUMARIO

Algunos temas destacados.....	5
Los retos de la implantación de la ley integral para la igualdad de trato y la no discriminación.....	5
Prevención de la violencia escolar.....	9
Menores en régimen de protección: casos de abuso y explotación sexual.....	16
Hacia la gratuidad del primer ciclo de educación infantil.....	25
Niñas, niños y adolescentes no acompañados llegados a Canarias.....	30
La acreditación de la condición de víctima de violencia de género.....	38
Mujeres en prisión.....	42
Supervisión de la actividad de las Administraciones Públicas.....	44
Administración de Justicia.....	44
Migraciones.....	47
Igualdad de trato.....	52
Violencia contra las mujeres.....	55
Educación, cultura y deporte.....	63
Sanidad.....	72
Seguridad social, políticas de empleo y prestaciones de desempleo.....	73
Políticas sociales.....	74
Comunicaciones y transportes.....	78
Administración local.....	79
Función y empleo públicos.....	80
Supervisión de lugares de privación de libertad por el Defensor del Pueblo en su condición de Mecanismo Nacional de Prevención (MNP).....	81
Datos generales sobre las visitas.....	81
Medidas de prevención y avances.....	83
Visitas. Hallazgos y propuestas.....	85
Programas transversales.....	99
Investigación de las alegaciones de tortura y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes.....	109
Nota acerca del Informe sobre los abusos sexuales en el ámbito de la Iglesia católica y el papel de los poderes públicos (encomienda del Congreso de los Diputados) .	111
Conclusiones y recomendaciones.....	112
Índice completo.....	117

ALGUNOS TEMAS DESTACADOS [SECCIÓN II]

LOS RETOS DE LA IMPLANTACIÓN DE LA LEY INTEGRAL PARA LA IGUALDAD DE TRATO Y LA NO DISCRIMINACIÓN [II, 1]

El 13 de julio de 2023 se cumplió un año de la publicación de la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación. Esta norma manifiesta una vocación de convertirse en el mínimo común normativo que contenga las definiciones fundamentales del derecho antidiscriminatorio español y, al mismo tiempo, compendie sus garantías básicas.

[...]

Jornada interna de reflexión

[E]l Defensor del Pueblo organizó, en noviembre de 2023, una jornada en la que personal de la institución, expertos de la Administración y de la sociedad civil analizaron el impacto de la Ley 15/2022, así como los principales retos a los que se enfrenta su aplicación.

Para esta jornada se realizó una revisión de las quejas recibidas en la institución y se solicitó de los representantes de los distintos colectivos afectados que facilitaran sus impresiones al respecto de su desarrollo e implementación. En los siguientes párrafos se destacan varias consideraciones de los distintos colectivos en dicha jornada.

[...]

- **Personas con discapacidad.** El movimiento social que representa a estas personas indica que, más allá de la discapacidad concreta que concurra en cada persona y de su posición económica y social, por el mero hecho de tener una discapacidad, se debe asumir lo que se denomina un «déficit agravado de ciudadanía».

Tal déficit se traduce en más pobreza, menos empleo, menores niveles educativos y retributivos, inactividad forzada, segregaciones diversas, niveles de vida no adecuados, dependencia agudizada de instancias ajenas a las propias personas, escaso control sobre sus existencias, negación o disminución de derechos, institucionalización no deseada, imposibilidad de llevar una vida autónoma y de ser incluidos en la comunidad, mayor exposición a la violencia y al abuso, sobre todo si se trata mujeres y **niñas**.

Quienes forman parte de este grupo han de superar la falta de accesibilidad, que constituye la condición previa para poder alcanzar una vida independiente, participar plenamente y en pie de igualdad de condiciones en

la sociedad y disfrutar de manera completa de todos sus derechos humanos y libertades fundamentales.

También suscitaron las dificultades que enfrentan para el ejercicio del derecho a una educación inclusiva y denunciaron las significativas carencias de las que adolecen los centros de educación ordinarios, que no cuentan con los recursos necesarios para poder atender en las mejores condiciones al **alumnado con discapacidad**.

Asimismo, se refirieron a la necesidad de que las Administraciones educativas presten el apoyo necesario a los centros de educación especial para que estos, además de escolarizar a los alumnos y alumnas que requieran una atención muy especializada, desempeñen la función de centros de referencia y apoyo para los centros ordinarios.

El derecho de acceso a la justicia, como garantía de la efectividad del resto de los derechos, constituye un derecho básico a las personas por lo que llamaron la atención acerca de la necesidad de eliminar barreras que dificultan el pleno acceso. A este respecto, entre los principales obstáculos a los que se enfrentan en este ámbito, señalaron las dificultades de accesibilidad básica a las instalaciones, la no disponibilidad de información en formatos accesibles, actitudes paternalistas o negativas que cuestionan la capacidad de las personas con discapacidad para participar en todas las fases de la Administración de Justicia, la falta de formación de los profesionales, los problemas en el diseño de salas de audiencias, la utilización de un lenguaje muy técnico y un entorno intimidante, así como la complejidad y rigidez de los procedimientos judiciales.

- **Comunidad gitana.** Los representantes de esta comunidad subrayaron en la referida jornada organizada por el Defensor del Pueblo, en primer lugar, las dificultades generales que consideran que existen para la aplicación práctica de la ley de igualdad de trato. En concreto, en el sistema de infracciones y sanciones previstas en la norma, las limitaciones probatorias, las cuestiones competenciales y la demora en el nombramiento de la autoridad independiente para la igualdad de trato.

Destacaron las dos cuestiones prioritarias frente a la discriminación estructural que enfrenta la comunidad gitana: los asentamientos chabolistas y de **infravivienda y la segregación escolar**, facilitando algunos datos en apoyo de sus demandas.

Señalaron igualmente las condiciones de habitabilidad indignas que, según los datos de que disponen, padece el 50 % de los hogares, ya que no disponen de saneamiento, que alcanza el 90 % en caso de asentamientos chabolistas.

Además, consideran que respecto a los asentamientos se da una situación de racismo estructural ya que el 92 % de las personas que residen en asentamientos, unas 25.000 en toda España, pertenecen a minorías étnico-raciales. De ellas, el 77 % son gitanos. Alertan también de que el 50 % de las personas residentes en estos asentamientos son **menores de 16 años**, de las cuales el 40 % son **menores de seis años**.

Sobre este asunto, el Defensor del Pueblo mantiene abiertas actuaciones de oficio con la Secretaría General de Agenda Urbana, Vivienda y Arquitectura del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana y con las consejerías competentes de las comunidades autónomas y ciudades con estatuto de autonomía, para conocer las previsiones de cada Administración sobre los realojos y posterior erradicación de los asentamientos existentes en sus territorios, que al cierre de este informe se hallaban en curso.

Por otra parte, la **segregación escolar** que padecen los niños y niñas gitanos se presentó a través de un estudio realizado en 140 centros escolares de España (*Estudio piloto exploratorio sobre la segregación escolar del alumnado gitano*, elaborado por la Fundación Secretariado Gitano, publicado por el Ministerio de Educación y Formación Profesional, en 2022). Según el citado estudio, el 50 % del alumnado gitano asiste a centros escolares segregados, de ellos el 40 % con lo que denominan segregación severa. También son altas sus tasas de fracaso escolar que, en el tercer curso de la Educación Primaria, alcanza el 62,2 % frente al 4 % del total de la población. [...]

- **Personas LGTBIQ+**. En el caso de este colectivo, además de la Ley 15/2022 se cuenta con una norma específica para garantizar sus derechos y el logro de la igualdad real y efectiva. La Ley 4/2023, de 28 de febrero, para la igualdad real y efectiva de las personas trans y para la garantía de los derechos de las personas lesbianas, gais, trans, bisexuales e intersexuales, creada con el objetivo de erradicar las situaciones de discriminación y de asegurar que en España se pueda vivir la orientación sexual, la identidad sexual, la expresión de género, las características sexuales y la diversidad familiar con plena libertad.

No ha transcurrido aún tiempo suficiente para poder valorar su impacto práctico y su aplicación por parte de los tribunales de justicia.

Su exposición de motivos aporta datos de interés que muestran la situación de discriminación estructural que históricamente ha padecido este colectivo. Así, se hace referencia a un estudio de 2020 de la Agencia Europea de Derechos Fundamentales (FRA), que señala que, en España, el 42 % de las

personas LGTBI se han sentido discriminadas en el año anterior al momento en que fueron consultadas. A menudo, la discriminación se convierte en agresión: el 8 % de las personas LGTBI consultadas manifestaron haber sido atacadas, aunque en ese caso el período de referencia eran los cinco años anteriores al momento de sus entrevistas. Y, a menudo, esa discriminación se traslada a las aulas, dado que **más de la mitad de las personas menores LGTBI manifiesta sufrir acoso escolar**, según datos aportados por la Federación Estatal de Lesbianas, Gais, Trans, Bisexuales, Intersexuales y más (FELGTBI+).

También cabe destacar los datos relativos específicamente a la situación en España de las personas trans: el 63 % de las encuestadas manifiestan haberse sentido discriminadas en los últimos doce meses; el 34 % aseguran haber sido discriminadas en la esfera laboral; el 39 % por personal sanitario o de los servicios sociales y el 37 % en el ámbito escolar.

Las personas trans también presentan mayores dificultades para acceder al empleo (un 42 % afirma haber sufrido discriminación estando en búsqueda activa de empleo) y mayores tasas de desempleo. A falta de datos oficiales, sobre esta cuestión, puede señalarse que la Universidad de Málaga publicó en 2012 un estudio que apuntaba que la tasa de paro entre estas era de más del 37 % –frente al 26 nacional en aquel año–, si bien el mismo informe advertía de que la situación podría ser más grave. Una de cada tres personas encuestadas vivía con menos de 600 euros al mes y casi la mitad (un 48 %) había ejercido la prostitución. Y, en ocasiones, la discriminación se manifiesta de la manera más cruel: el 15 % de las personas trans encuestadas había sufrido ataques físicos o sexuales en los últimos años.

[...]

PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA ESCOLAR [II, 3]

La Constitución española, en el artículo 27.2, establece que «la educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales». Acorde con esta finalidad, la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE), proclama la necesidad del esfuerzo compartido de alumnado, familias, administraciones y sociedad en general para garantizar un sistema educativo de calidad y equitativo. Define uno de sus principios inspiradores de la siguiente manera: «La educación para la prevención de conflictos y para la resolución pacífica de los mismos, así como para la no violencia en todos los ámbitos de la vida personal, familiar y social, y en especial en el del acoso escolar con el fin de ayudar al alumnado a reconocer toda forma de violencia y reaccionar frente a ella» (artículo 1.k).

El Defensor del Pueblo se ha ocupado desde hace años de los diversos problemas que se plantean en el ámbito de la convivencia escolar, con especial atención a los que implican cualquier forma de violencia que dé lugar a abuso o acoso contra los miembros de la comunidad educativa.

Esta institución no ha observado respecto del pasado año un aumento significativo en el número de quejas que evidencian conflictos escolares. Sin embargo, lo que sí parece haber aumentado es la gravedad de algunas de estas conductas. Estos casos de extrema gravedad tanto por la conducta denunciada como por la corta edad de las víctimas y los presuntos agresores, han motivado la tramitación de oficio de diversas actuaciones.

La Fiscalía General del Estado, en su última memoria anual correspondiente al ejercicio 2022, ya puso de relieve el incremento de todo tipo de conductas cada vez más violentas cometidas por niños y adolescentes, no solo en el ámbito escolar. Especialmente alarmante es el incremento de agresiones sexuales con autores y víctimas menores de edad. Según la memoria del ministerio público, las agresiones sexuales con autores menores incoadas aquel año ascendieron a 974, lo que supone un ascenso del 45,8 % respecto del ejercicio anterior, y un incremento del 116 % en los últimos cinco años, siendo el porcentaje más alto el de las agresiones sexuales a niñas con menos de 16 años.

A ello se suma una nueva forma de violencia de género, la vinculada a las nuevas tecnologías («violencia de género digital» o «ciberviolencia de género»). En relación con esta tipología penal, la Fiscalía señala que, aun teniendo menos incidencia entre los menores de edad, «resulta preocupante que a tempranas edades ya se exterioricen

ciertos comportamientos despreciativos hacia la mujer, lo que vuelve a evidenciar déficits educacionales».

El centro escolar, como entorno de socialización central en la vida de los niños, niñas y adolescentes, debe conformarse como un entorno protector que permita la participación, garantice el respeto y la igualdad, fomente la comunicación y la resolución pacífica de conflictos. Esta protección debe reforzarse de manera especial en aquellos menores que, por cualquier circunstancia, se encuentran en contextos de riesgo de vulnerabilidad.

Son numerosas las iniciativas, trabajos y estudios realizados en torno a este problema y abundantes también las medidas normativas, organizativas y de gestión abordadas por las administraciones para erradicar los fenómenos de violencia escolar.

Resulta muy ilustrativo el *Estudio estatal sobre la convivencia escolar en centros de Educación Primaria*, publicado en 2023 por el Ministerio de Educación y Formación Profesional, que ha llevado a cabo un exhaustivo análisis sobre la calidad de la convivencia, los obstáculos predominantes en los colegios españoles y las condiciones necesarias para construir la convivencia en los centros educativos. Aunque, afortunadamente, los resultados hallados en este informe muestran que la creciente concienciación social respecto a este fenómeno ha llevado a un aumento del número de intervenciones por parte de los centros docentes y las familias, en sus conclusiones se destaca la necesidad de revisar el abordaje que se está dando desde los centros educativos a las situaciones de acoso escolar y seguir avanzando en una respuesta educativa más contundente a través de medidas específicas, así como también plantea el establecimiento de tiempos y espacios para dialogar sobre convivencia escolar, y mejorar la difusión de los programas de convivencia escolar entre el alumnado.

En esta situación, merece una especial referencia el *Estudio sobre acoso escolar y ciberacoso en España en la infancia y en la adolescencia*, presentado el 2 de noviembre de 2023, realizado por la Unidad de Psicología Preventiva de la Universidad Complutense de Madrid, por impulso de la Fundación ColaCao, en colaboración con las consejerías de educación de quince comunidades autónomas. Se trata de la investigación más completa realizada en España hasta la fecha, con una participación de 20.662 estudiantes de los siete cursos comprendidos entre cuarto de Primaria y cuarto de ESO de las diecisiete comunidades autónomas.

Dicha investigación, confirmando la tendencia observada en estudios anteriores, revela una mayor prevalencia del acoso en cuarto de Primaria. Si bien, con carácter general, no son conductas de extrema gravedad, alcanzan el 9,2 % de víctimas, porcentaje que desciende a 3,8 % en cuarto de secundaria. En la Educación Primaria, el estudio observa una disminución de acosadores a medida que avanzan los cursos y,

por tanto, la edad, pasando de un 2,6 % en cuarto a un 1,3 % en sexto de Primaria. En este caso la diferencia se atribuye al mayor número de actividades contra el acoso escolar llevadas a cabo en los centros en los dos últimos cursos de la etapa de Primaria.

El porcentaje de chicos que se reconoce como acosador es casi el doble que el de chicas, una diferencia que el estudio relaciona con la educación sexista, que asocia el dominio y la violencia con la masculinidad.

Resulta muy relevante, a juicio del Defensor del Pueblo, que un 38,2 % de las víctimas no se lo hayan contado a nadie, siendo el miedo la razón más frecuente. Asimismo, llama la atención que una de cada tres víctimas no lo contase por pensar que no serviría para nada y que una cuarta parte no lo comunicase para «no ser un chivato» o por no saber a quién pedir ayuda.

De igual modo, sorprende que más del 60 % de los alumnos que habían reconocido ejercer acoso escolar haya manifestado que ningún profesor había hablado con ellos sobre su conducta en los dos últimos meses, y que tampoco lo hiciera con ninguna persona adulta de su familia.

Acciones preventivas

El trabajo realizado en España desde los centros educativos para prevenir el acoso escolar reduce su riesgo. No obstante, los estudios realizados reflejan una importante limitación educativa para detener el acoso escolar desde sus inicios, probablemente relacionada con la dificultad para detectarlo o con la insuficiencia de recursos y habilidades para intervenir con quienes lo llevan a cabo tanto para el profesorado como para las familias.

Un entorno escolar seguro, física y psicológicamente, exige adoptar protocolos preventivos, pues cuando se produce la violencia escolar, incluido el acoso, se habrá llegado tarde.

Por ello, el Defensor del Pueblo, si bien valora como positivo el esfuerzo que vienen realizando los agentes educativos, debe insistir, una vez más, en la necesidad de revisar la efectividad de las acciones preventivas desde una perspectiva proactiva y de género para lograr desterrar en todos los niveles educativos las conductas de ruptura de la convivencia, especialmente las más violentas. Ello requiere la formación del alumnado en competencias digitales para una adecuada utilización de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), así como la adopción de medidas que conciencien a todo el alumnado en la evitación de estas conductas y favorezcan un clima de respeto, de tolerancia, de participación y de libertad para fomentar en los alumnos los valores de la ciudadanía democrática y de la cultura de paz, en colaboración con la familia, como agente socializador y miembro de la comunidad educativa.

El Plan director para la convivencia y mejora de la seguridad en los centros educativos y sus entornos (Instrucción N° 6/2023 de la Secretaría de Estado de Seguridad), que ofrece el Ministerio de Interior a las comunidades autónomas, ha ampliado sus contenidos, con el fin de reforzar las acciones y medidas que ponen especial énfasis en la prevención de los nuevos riesgos que acechan a la seguridad y libertad de la infancia y la adolescencia. Este proyecto, además de facilitar información a los alumnos para que identifiquen situaciones perjudiciales y eviten ser víctimas de cualquier tipo de delito, pretende erradicar las conductas violentas del ámbito escolar y fomentar la denuncia ante la policía en caso de que algún menor se encuentre afectado.

La mencionada Ley Orgánica 2/2006 de Educación, modificada por la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, establece en su artículo 124.5 lo siguiente:

Las Administraciones educativas regularán los protocolos de actuación frente a indicios de acoso escolar, ciberacoso, acoso sexual, violencia de género y cualquier otra manifestación de violencia, así como los requisitos y las funciones que debe desempeñar el coordinador o coordinadora de bienestar y protección, que debe designarse en todos los centros educativos independientemente de su titularidad. Las directoras, directores o titulares de centros educativos se responsabilizarán de que la comunidad educativa esté informada de los protocolos de actuación existentes, así como de la ejecución y el seguimiento de las actuaciones previstas en los mismos.

La Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia (LOPVI), incide en la necesidad de contar con protocolos que sirvan para tales finalidades de prevención y detección precoz, y en la figura del coordinador o coordinadora de bienestar y protección en todos los centros educativos, para garantizar el correcto funcionamiento de dichos protocolos.

En este marco normativo, las comunidades autónomas han desarrollado diferentes sistemas de organización para trabajar de manera coordinada la convivencia escolar en los centros educativos: planes autonómicos de convivencia; normativa para la elaboración de planes de convivencia de centro; observatorios de convivencia escolar; equipos o unidades específicas de convivencia escolar; coordinadores de convivencia en los centros educativos; colaboración con las consejerías o servicios de salud, y protocolos de actuación en materia de prevención y actuación en los centros educativos.

Papel del docente

La experiencia adquirida en la tramitación de las quejas permite afirmar al Defensor del Pueblo que las medidas normativas son elementales, pero no son el método para reducir este fenómeno social. El primer nivel para encarar las situaciones de violencia escolar debe ser asumido por los docentes en colaboración con las familias, y su tratamiento ha de venir prioritariamente de la mano de la prevención y, una vez detectado, las respuestas deben adoptarse en el ámbito educativo y familiar.

El papel del profesorado es elemental para conseguir un clima de compañerismo y ambiente positivo en el aula. Con relativa frecuencia los docentes son las primeras personas en tener sospechas o conocimiento de una situación de violencia escolar, y en estos casos su adecuada intervención puede ser fundamental para lograr una eficaz atención y resolución.

La inactividad de los centros educativos frente a las demandas y solicitudes de protección de los menores ha sido objeto de algunas de las intervenciones realizadas por el Defensor del Pueblo en 2023. En muchos de estos supuestos resulta reprochable que no se haya detectado de forma temprana, al confundir un episodio de acoso con un hecho aislado.

Cualquier indicio o signo que el alumno exprese, de afectación o malestar, hay que considerarlo sin dilación. No obstante, muchos profesionales de la educación consideran que no tienen la formación suficiente para interpretar determinados comportamientos de los niños y adolescentes, y para prevenir y detectar precozmente situaciones de violencia escolar. Es por ello necesario que los docentes tengan la suficiente información y las herramientas precisas para saber detectar situaciones de violencia y diferenciarlas de un conflicto puntual entre iguales, así como saber actuar desde un primer momento, garantizando la protección e intimidad de la víctima, y la debida coordinación con la familia y el resto de instituciones (Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, servicio de salud y de atención especializada, servicios sociales y Fiscalía de Menores), para evitar la duplicidad de intervenciones.

Aunque el destinatario de las principales y primeras intervenciones ha de ser necesariamente la víctima, no hay que olvidar que toda medida correctora debe estar basada en el interés superior del menor, y que el apoyo terapéutico resulta fundamental para atender tanto a las víctimas como a los agresores. Por ello, al margen de las medidas disciplinarias que puedan llegar a imponerse, en función de lo establecido en el plan de convivencia del centro, es primordial que se ofrezca al alumno agresor la ayuda necesaria para modificar su conducta disfuncional. Si no se presta la debida atención a los agresores se contribuye a fomentar su creencia de que la intimidación, las vejaciones y las faltas de respeto son conductas aceptadas socialmente.

Ha de apuntarse que en muchos casos el ejercicio de la violencia escolar está relacionada con problemas familiares o de salud mental del alumno.

La Organización Mundial de la Salud (OMS), en su Plan Integral de Salud Mental 2013-2030, recuerda que hasta un 50 % de los trastornos mentales que afectan a adultos empiezan antes de los 14 años de edad, por lo que es efectivo emprender en la infancia acciones destinadas a prevenir los trastornos mentales y a proteger y promover la salud mental. Los datos publicados por el Observatorio del Suicidio en España ofrecen un

alarmante incremento de suicidios adolescentes. Si en 2021 preocupaba el alto número de suicidios infantiles (22 menores de 15 años), en 2022 el suicidio adolescente (de 15 a 19 años), especialmente en varones, ha aumentado con 75 suicidios frente a los 53 acaecidos en 2021.

Por ello, el Defensor del Pueblo considera que es esencial seguir incidiendo en la prevención de los problemas de salud mental y conductual en nuestras aulas, y en la formación dirigida tanto al profesorado como a los tutores legales. La acción conjunta y coordinada del centro educativo, realizada fundamentalmente a través del orientador y la persona coordinadora de bienestar y protección de la infancia y la adolescencia, así como las unidades especializadas o específicas de orientación que actúan en aquellos casos que por su complejidad o mayor gravedad requieren de una intervención multidisciplinar, la familia y los servicios sanitarios especializados es imprescindible para un adecuado desarrollo personal del alumnado. Es aquí donde no se encuentran mecanismos de coordinación entre la Administración educativa y sanitaria claramente estructurados.

Bienestar y protección

En este contexto de medidas preventivas, el Defensor del Pueblo demanda de las Administraciones educativas la puesta en marcha efectiva de la figura del coordinador o coordinadora de bienestar y protección, con la que se pretende reforzar la protección que deben ejercer los docentes en todos los centros educativos, con independencia de su titularidad. Corresponde a esta figura velar por el correcto funcionamiento y maximizar los resultados de los preceptivos protocolos de actuación contra los diferentes tipos de abuso y maltrato como acoso escolar, ciberacoso, acoso sexual, violencia de género, violencia doméstica, suicidio, autolesión, o cualquier otra manifestación de violencia, según los artículos 34 y 35 de la Ley de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia.

Dicha ley enuncia en su artículo 4, como criterio general de interpretación del interés superior del menor, la especialización y capacitación de los profesionales que tienen contacto habitual con los niños y adolescentes, para la detección precoz de posibles situaciones de violencia, e impone sobre las Administraciones Públicas la obligación de promover y garantizar una formación especializada, inicial y continua en materia de derechos fundamentales de la infancia y la adolescencia, definiendo en su artículo 5 el contenido mínimo de dicha formación.

En este marco jurídico, corresponde a las Administraciones educativas de las comunidades autónomas establecer los requisitos y funciones que debe desempeñar el coordinador o coordinadora de bienestar social y los criterios de designación de esta figura en función de las características concretas de sus centros educativos y de las necesidades que en ellos existan. Esta falta de concreción en la regulación estatal ha

provocado que las comunidades autónomas apliquen criterios muy dispares en la implantación de dicha figura, en muchos casos sin definir el perfil y sin una suficiente formación habilitante.

De los datos extraídos del informe *Análisis comparado de aspectos formales de la convivencia escolar en las comunidades autónomas* (actualizado octubre 2022), del Ministerio de Educación y Formación Profesional, se desprende la desigual manera en que las diferentes regiones han incorporado a los coordinadores de bienestar y protección. Así, mientras que en algunas regiones se contempla que una parte del horario del profesorado sea destinado a realizar estas funciones, en otras esta posibilidad está en función de la disponibilidad del centro, y solo una comunidad autónoma ha previsto el abono de una retribución económica específica al coordinador de convivencia.

La falta de implementación real de esta figura en la mayoría de los centros educativos ha sido denunciada por la ONG Educo, en su informe *Coordinador/a de Bienestar y Protección: balance del primer año*, editado en octubre de 2023. En él se pone de relieve el insuficiente y diferente desarrollo normativo en cada comunidad autónoma; la falta de asignación presupuestaria; la necesidad de proporcionar formación para enfrentarse a situaciones complejas como un intento de suicidio o abuso sexual (solo dos comunidades autónomas exigen formación inicial); la escasa o nula disponibilidad horaria para el desarrollo de estas tareas; la excesiva burocracia a la que se enfrentan en cada caso, y la ausencia de redes de apoyo externas.

La creación de esta figura quedará limitada al papel, si el docente designado no dispone de tiempo en su horario ni de una sólida formación especializada para el eficaz desarrollo de sus funciones, lo que hace preciso un mayor impulso por parte de las administraciones competentes en materia de educación.

En atención a las múltiples funciones y responsabilidades que la vigente normativa atribuye a los centros educativos, resulta imprescindible que la figura del coordinador de bienestar y protección se erija como elemento de cohesión entre todos los agentes que participan en el proceso educativo, y que actúe en estrecha colaboración con las familias y el resto de las administraciones que tienen competencia en materia de protección a la infancia y la adolescencia. Debe dar respuesta de una manera satisfactoria a los objetivos ineludibles de procurar una detección temprana, de proporcionar apoyo, protección y seguridad a las víctimas y de mantener una relación de confianza y buena comunicación con las familias afectadas.

MENORES EN RÉGIMEN DE PROTECCIÓN: CASOS DE ABUSO Y EXPLOTACIÓN SEXUAL [II, 4]

Los casos de explotación o el abuso sexual en la infancia y adolescencia, y otras formas de violencia sexual, suponen un grave problema que los poderes públicos deben estar en condiciones de afrontar, adoptando medidas efectivas que disminuyan los riesgos para los niños, niñas y adolescentes, al tiempo que palién los efectos que se producen para las víctimas y su entorno social. Esa necesaria intervención de las administraciones y poderes públicos ha de ser exigida particularmente cuando las posibles víctimas son menores que se encuentran en régimen de protección social, particularmente cuando están tutelados por la Administración y viven en centros residenciales o con familias de acogida.

El legislador ya dio un paso adelante en esta materia con la aprobación de la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia (LOPVI). Su objeto es garantizar los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes, en su integridad física, psíquica, psicológica y moral, frente a cualquier forma de violencia, asegurando el libre desarrollo de su personalidad y estableciendo medidas de protección integral.

Esa ley entiende por violencia una amplia variedad de conductas que amenazan la integridad de los menores, incluyendo diversas formas de violencia sexual: el maltrato físico, psicológico o emocional; los castigos físicos, humillantes o denigrantes; el descuido o trato negligente; las amenazas, injurias y calumnias; la explotación, incluyendo la violencia sexual; la corrupción, la pornografía infantil, la prostitución; el acoso escolar, el acoso sexual, el ciberacoso; la violencia de género, la mutilación genital, la trata de seres humanos con cualquier fin; el matrimonio forzado, el matrimonio infantil; el acceso no solicitado a pornografía; la extorsión sexual, la difusión pública de datos privados, así como la presencia de cualquier comportamiento violento en su ámbito familiar.

La ley propone en su artículo 3 un extenso listado de objetivos. A los efectos de la labor que realiza el Defensor del Pueblo, y de la actuación general que aquí se aborda de una manera sintética, interesa particularmente la finalidad referida en la letra g), por la que la ley persigue «fortalecer el marco administrativo para garantizar una mejor tutela administrativa de los niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia».

Afortunadamente, en los últimos años, la preocupación por hacer frente a la problemática asociada a la violencia sexual en la infancia y la adolescencia se viene haciendo patente en el desarrollo de varias iniciativas, proyectos, planes o el

establecimiento de servicios públicos específicos, en el ámbito español e internacional. Muestra de ello son, entre otros, la institucionalización del día 18 de noviembre como el Día Europeo para la Protección de la Infancia frente al Abuso y la Explotación Sexual; la implementación del modelo Barnahus, como prototipo de atención integral a las víctimas menores de edad; la Estrategia del Consejo de Europa para el abordaje de la violencia sexual contra la infancia y la adolescencia 2022-2027; la elaboración de una *Guía común de actuación para la detección, notificación y derivación de casos de explotación sexual contra la infancia en centros residenciales*, encargada por el Ministerio de Igualdad; o la aprobación de un Plan de Acción contra la Explotación Sexual de niñas, niños y adolescentes del sistema de protección a la infancia del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, de 5 de mayo 2022.

Con respecto al marco normativo que aborda esta cuestión a nivel internacional, hay que citar el Convenio del Consejo de Europa para la protección de los niños contra la explotación y el abuso sexual, de 25 de octubre de 2007, conocido como el Convenio de Lanzarote; la Directiva 2011/92/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, relativa a la lucha contra los abusos sexuales y la explotación sexual de los menores y la pornografía infantil, y la Observación general nº 13 (2011) del Comité de las Naciones Unidas para los derechos del niño, sobre el derecho a no ser objeto de ninguna forma de violencia.

En el informe correspondiente al año 2022 se mencionaba el inicio de una actuación de carácter general con las administraciones competentes en materia de protección de menores, con el fin de conocer la experiencia en cada territorio con relación a los casos de menores que, encontrándose en régimen de protección, han podido ser víctimas de abusos o de explotación sexual. Esa iniciativa partía de la preocupación generada tras conocerse una serie de casos revelados en varias comunidades autónomas (Islas Baleares, Comunidad Valenciana, Comunidad de Madrid), en los que las víctimas eran total o parcialmente menores de edad en régimen de protección pública y, concretamente, acogidos en centros residenciales.

Datos e información solicitada a las administraciones competentes

A lo largo de 2023, el Defensor del Pueblo ha seguido recibiendo las respuestas de las diferentes administraciones autonómicas competentes y del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030.

Si bien el contenido de las respuestas recibidas es desigual, al no ajustarse en todos los casos a los puntos incluidos en el cuestionario, la información obtenida hasta el momento permite hacer algunas consideraciones.

La finalidad al recabar estos datos era conocer su correlación con las políticas públicas desarrolladas de carácter preventivo, protector, de persecución del delito o promotor de la coordinación entre los distintos agentes implicados.

Hay que destacar que la información facilitada es irregular y expresiva de que esta problemática, hasta hace bien poco, no estaba adecuadamente atendida o, al menos, no disponía de los instrumentos de análisis necesarios. El principal escollo se encuentra en el dimensionamiento de los casos de abusos y de explotación sexual entre los menores protegidos. Como muestra de esta dificultad, basta tener en cuenta que en una comunidad como la de Navarra, con una población de 120.000 menores de edad (alrededor de 940 en el sistema de protección), todo ello con datos referidos a 2022, se ha informado de 42 casos, en un período de cuatro años. Desde Madrid, cuya población menor de edad se sitúa en 1.182.000 (alrededor de 6.200 en el sistema de protección), se ha informado sobre 21 casos, en un período de cinco años. En Castilla y León, con 330.000 menores de edad (alrededor de 1.470 en el sistema de protección), se da cuenta de 21 casos. Por lo que se refiere a Extremadura, con 168.000 menores de edad (alrededor de 951 en el sistema de protección), se informa de 32 casos, en el período de referencia.

Lo anterior puede estar asociado a que, en varios informes aportados por las administraciones, no se recoge expresamente si los casos de abuso o agresión sexual que refieren se habían producido mientras el menor se encontraba ya en régimen de protección, dato que se había solicitado. Algunas comunidades indican que incluyen casos de menores que habían sido víctimas en un momento anterior a ser declarados en riesgo o en desamparo (cuando tal circunstancia pudo motivar, precisamente, esa declaración).

En definitiva, varias administraciones han aportado los datos globales con los que cuentan, sin extraer de ellos estrictamente los solicitados, lo que no permite una correcta interpretación, al desconocer los criterios utilizados para su configuración (Comunidad Valenciana); en algunos casos ni tan siquiera se aportan datos cuantitativos (como ocurre en las respuestas recibidas de Cataluña, el Consejo Insular de Ibiza, el Consejo Insular de Formentera, la Diputación Foral de Araba/Álava o la Ciudad Autónoma de Melilla).

La falta de homogeneidad de las respuestas afecta también al período temporal objeto de análisis. Es el caso de la Comunidad Foral de Navarra que aportó datos correspondientes al período 2018 a 2022; la Comunidad Valenciana, cuya información iba referida al período de junio 2020 a mayo 2022; o el Consejo Insular de Menorca, con datos de 2019 a junio de 2022. En los casos de Andalucía o de Canarias no se indica el período escogido. La Diputación Foral de Gipuzkoa, por su parte, señaló que, tras la

solicitud de información de esta institución, había iniciado la labor de cuantificación, a partir de 2021.

Con los datos facilitados y las anteriores salvaguardas, en este momento se pueden adelantar algunas cuestiones respecto de los distintos aspectos sobre los que se solicitó a cada Administración el detalle de los casos recogidos.

- **Tipo de medida de protección bajo la que se encontraba el menor.** En la mayor parte de los casos detectados y comunicados, el menor se encontraba con una medida de acogimiento residencial. Al mismo tiempo, hay que destacar que la detección de los casos se produce, en un elevado número, por los educadores de los centros y gracias a la confianza que se puede generar entre estos y el menor.
- Como ejemplo, Extremadura detalla que 13 casos se conocieron por el relato del menor en el centro; 3, por el relato de otros menores del centro; y otros por advertencia del educador a partir del comportamiento o manifestación sexualizada no apropiada a la edad. Otra de las comunidades autónomas que desglosa esta información, Castilla-La Mancha, da idea de la variedad de fuentes empleadas en la detección: 15 casos a partir del relato del menor en el centro; 4, en la familia de acogida; 1, por el testimonio a un familiar; 2, tras denuncias en un centro de la mujer; 6, por el relato del menor en otro espacio; 4, en el centro educativo, y 1, en el centro sanitario.
- Según reseñan las administraciones, en muchos casos son precisamente los abusos los que desencadenan la actuación del servicio de protección al tener conocimiento de que se están produciendo en el entorno familiar, pero no se llega a cuantificar la posible prevalencia de estos casos.
- **Tipo de agresión contra la libertad e indemnidad sexual.** En los datos facilitados destacan en número las agresiones y abusos sexuales, si bien se hace mención a un número considerable de casos de explotación sexual, o incluso trata de seres humanos. Otras formas de agresión son indicadas en los informes recabados, como la difusión de videos con contenido sexual y otros contenidos en redes sociales, algún caso de relaciones consentidas con adultos, o el intercambio de bienes materiales por favores sexuales. A modo de ejemplo, Canarias ha denunciado 11 violaciones y Castilla-La Mancha cifra en 8 las violaciones producidas bajo sumisión química, siempre en el período plurianual de referencia.
- **Sexo de la víctima.** De los datos extraídos se observa que en una amplia mayoría de los casos son las niñas las afectadas (81,4 %), aunque el porcentaje de niños no sea desdeñable (18,6 %).

- **Casos de menores con discapacidad.** Aquellas comunidades y territorios que facilitaron datos cuantitativos sí han desagregado los casos en los que los menores padecían alguna discapacidad (Andalucía, Aragón, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Comunidad de Madrid, Extremadura, La Rioja, Diputación Foral de Bizkaia, Diputación Foral de Gipuzkoa, Principado de Asturias, Región de Murcia y la Ciudad Autónoma de Ceuta). Otras administraciones no lo incluyeron, por lo que parece que no se contempla como hecho especial diferenciador (Comunidad Foral de Navarra, Comunidad Valenciana o el Consejo Insular de Mallorca). El Defensor del Pueblo considera que este aspecto ha de tenerse en cuenta, sin duda, a la hora de definir unos servicios de atención más específicos.
- **Edades de las víctimas cuando se produjeron los hechos.** La horquilla de edad que presenta más frecuencia de casos se sitúa entre los 14 y los 17 años, aunque también se refleja un significativo número de casos en edades inferiores. Atender a este factor puede ayudar a poner el foco en la adaptación de los materiales formativos de los profesionales a las distintas edades o del material divulgativo destinado a los menores, fundamentalmente de carácter preventivo, pero también para una más eficaz detección.
- **Momento en que la víctima relata los hechos.** Se pregunta si lo hacía inmediatamente nada más producirse, o podía tardar meses o años. Sin embargo, este dato solo se ha incluido en un par de informes de las administraciones.
- **Entorno en el que se produjeron los hechos.** Se plantea si en el centro o piso de protección, en el entorno familiar durante el régimen de visitas, en el entorno de la familia de acogida, en el centro educativo, en los espacios de ocio o tiempo libre, durante las fugas, a través de las redes sociales, u otros. En la mayoría de los casos se tiene recogido este extremo, cuestión importante a la hora de establecer más medidas preventivas.

Medidas preventivas

Dentro del parámetro de la prevención se incluyen aquellos programas, servicios o actuaciones que tienen como objeto la sensibilización (mediante el desarrollo de campañas o la elaboración de guías destinadas a la población infantojuvenil o a los distintos profesionales, con carácter general) y la formación específica a los profesionales que trabajan y atienden a los menores en el sistema de protección.

Hay que tener en cuenta la aprobación y entrada en vigor de la Ley Orgánica 8/2021, de protección integral a la infancia y a la adolescencia frente a la violencia, que marca un punto de inflexión normativo. Por primera vez, se introduce en la legislación española el concepto de entornos protectores y de buen trato, así como la necesidad del desarrollo

de actuaciones tendentes a la formación especializada de los profesionales que trabajen en el ámbito de la infancia y de la adolescencia; actuaciones de sensibilización, de prevención y la detección precoz.

En el informe del Defensor del Pueblo del año 2022 ya se incluía una referencia a las principales iniciativas de carácter preventivo que habían emprendido las comunidades autónomas, estando en marcha la adaptación a las previsiones de la ley orgánica. En un plazo razonable será preciso solicitar, por tanto, más información sobre el desarrollo de esas iniciativas por parte de cada administración autonómica, siendo la prevención un factor clave para hacer frente a esta problemática.

Medidas encaminadas a la protección de las víctimas

El Convenio de Lanzarote enmarca la protección como todas aquellas medidas de distinto calado que fomenten la comunicación de cualquier sospecha de explotación o abuso sexual; el establecimiento de líneas de asistencia telefónica o internet; el desarrollo de programas para apoyar a las víctimas y a sus familias; la asistencia terapéutica y atención psicológica en casos de crisis; así como el establecimiento de procedimientos judiciales adaptados a la infancia que protejan la seguridad, la privacidad, la identidad y la imagen de la víctima.

De la información remitida por las administraciones se desprende que están habilitados, de una u otra manera, los canales de comunicación con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, a las que se dirigen los servicios de protección del menor, dando traslado, asimismo, a la Fiscalía de Menores y a la autoridad judicial, en su caso.

Por otro lado, en cuanto al establecimiento de líneas de asistencia por teléfono o internet, las comunidades de Andalucía, Aragón, Castilla-La Mancha, Comunidad de Madrid y la Ciudad Autónoma de Melilla han dado cuenta sobre los recursos que tienen habilitados. En el País Vasco, si bien las competencias en materia de protección las asumen las tres diputaciones forales, el Gobierno Vasco cuenta con un teléfono de urgencia y el Servicio de Información y Orientación a la Infancia y a la Adolescencia.

Por otro lado, todas las comunidades autónomas tienen previstos programas de evaluación, diagnóstico y tratamiento, para apoyar a las menores víctimas de explotación y abuso sexual. Una referencia al contenido de estos programas podrá ser detallado, en sus aspectos más reseñables, en el documento complementario sobre esta actuación general que publicará el Defensor del Pueblo.

La protección de las menores víctimas de abuso o explotación sexual ha de abarcar su protección en los propios procesos de investigación de los hechos, promoviendo un entorno de seguridad para la víctima y adaptado a sus características de edad y especial vulnerabilidad. Hay que destacar que en Aragón, Cataluña, Extremadura, Comunidad de Madrid, Comunidad Foral de Navarra, País Vasco y en el Consejo Insular de Ibiza se ha

iniciado el desarrollo del ya mencionado modelo de atención Barnahus. Bajo un mismo techo se agrupan los actores intervinientes (jueces, fiscales, Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, trabajadores sociales, profesionales de la medicina, psicología, y ciencias forenses), con el fin de dar una respuesta coordinada y eficaz, ofreciendo, además, protección y apoyo terapéutico.

Sobre esa misma adaptación de los procesos de investigación a las características de especial vulnerabilidad de los menores, y dentro de este parámetro de protección, ha de referirse el objetivo de especialización de los órganos judiciales de conformidad con lo previsto en la disposición final vigésima de la Ley de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia. El primer juzgado piloto de violencia contra la infancia y adolescencia se encuentra en Las Palmas de Gran Canaria, el Juzgado Instrucción número 3, que funciona desde el 1 de octubre de 2021.

Persecución de los delitos

Dentro de todas las actuaciones que se enmarcan en la persecución del delito es importante conocer la posición procesal de la entidad pública de protección (como denunciante del hecho constitutivo de delito o querellante y con su personación, o no, en el proceso). También si se han previsto servicios de asesoramiento jurídico, acompañamiento y apoyo psicológico a lo largo del procedimiento judicial.

Al respecto, se encuentran distintas actitudes procesales en el procedimiento penal. En todos los casos, las administraciones denuncian el hecho, bien ante las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, ante el juzgado o mediante comunicación al ministerio fiscal.

En algunos casos adoptan una actitud procesal activa, personándose en el procedimiento, como han informado la Comunidad Autónoma de Andalucía, la Comunidad de Madrid, el Consejo Insular de Mallorca, la Diputación Foral de Gipuzkoa o La Rioja.

En Asturias se han elaborado unas instrucciones con motivo de la aprobación de la mencionada Ley de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia en las que se indica el deber cualificado de comunicación del personal de los centros de protección, la posibilidad de denuncia del niño o de la niña por sí mismos, sin necesidad de representante legal, y se reconoce su derecho a la asistencia jurídica gratuita y al acompañamiento por una persona de su confianza. En Aragón se procede a designar un coordinador del caso que hace un acompañamiento integral durante el proceso. En Castilla-La Mancha se ofrece asesoramiento a los técnicos y guardadores. También la Diputación Foral de Gipuzkoa ha indicado que se acompaña a las víctimas durante el proceso judicial.

Promoción de la cooperación

El Convenio de Lanzarote se refiere a la promoción de la cooperación nacional e internacional en tanto se adoptan políticas integradas, efectivas, coordinadas e integrales, por lo que cobra especial importancia la información remitida por el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, a tenor de los acuerdos alcanzados en el marco de las conferencias sectoriales en esta materia (Conferencia Sectorial de Infancia y Adolescencia, de 15 de noviembre de 2021, que aprobó el Plan de Implementación de la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia; Conferencia Sectorial extraordinaria, conjunta de Igualdad y de Infancia y Adolescencia, de 5 de mayo de 2022, que aprobó el desarrollo de un Plan de acción contra la explotación sexual de menores tutelados por la Administración).

El Ministerio de Derechos Sociales indicó, asimismo, la elaboración de unas recomendaciones mínimas comunes, homogéneas y armonizadoras que garanticen una atención integral para las víctimas de violencia, que incluiría el diseño de un registro unificado de servicios sociales sobre la violencia contra la infancia. Además, se daba traslado del Proyecto conjunto de la Unión Europea y el Consejo de Europa denominado «Fortalecimiento de la justicia adaptada a la infancia y a la adolescencia a través de una cooperación y coordinación eficaces entre los diferentes servicios del modelo Barnahus en las regiones de España».

Conclusión general

Sin perjuicio de exponer más detalladamente en un documento separado el resultado de esta actuación general, en el que se concretarán las conclusiones que se puedan extraer y las recomendaciones del Defensor del Pueblo a las administraciones competentes, es posible poner de manifiesto la principal conclusión obtenida, en dos partes.

Por un lado, los casos de agresiones a la libertad e indemnidad sexual de los menores tutelados por la Administración, o en régimen de protección, no parecen haber sido objeto hasta ahora de un tratamiento transparente, ordenado y sistemático, con independencia de que las administraciones destaquen en sus contestaciones, naturalmente, la especial preocupación y la atención que prestan a cada uno de los casos cuando surgen o se manifiestan. Así se desprende de la disparidad o la insuficiencia de datos sobre este problema.

Por otro lado, para lograr una respuesta más adecuada a las circunstancias de vulnerabilidad en que se encuentran los menores que resultan víctimas de estas formas de violencia sexual, y prevenir que sucedan, es conveniente que cada Administración disponga de una información sistematizada y lo más completa posible sobre la realidad a la que se enfrentan. Con ello será posible diseñar las herramientas y procedimientos

de actuación más adecuados para su utilización por los servicios de protección de menores.

El Defensor del Pueblo sigue trabajando al objeto de conocer el desarrollo y los resultados de nuevas medidas o herramientas que se están desarrollando por las distintas Administraciones Públicas.

HACIA LA GRATUIDAD DEL PRIMER CICLO DE EDUCACIÓN INFANTIL [II, 5]

La Educación Infantil se divide en dos ciclos. El primero comprende hasta los tres años, y el segundo, desde los tres a los seis. Pese a no formar parte de la educación básica, y, por tanto, no venir impuesta constitucionalmente su obligatoriedad y su gratuidad (artículo 27.4 de la Constitución), el legislador estableció la gratuidad del segundo ciclo ya en el año 2006, y su impartición se ha incorporado a los centros de Educación Primaria, de modo que la oferta de plazas por parte de las autoridades educativas permite la continuidad del alumnado escolarizado al inicio de la Educación Primaria, esta sí básica y obligatoria.

En los últimos años se viene subrayando desde distintos ámbitos la importancia del primer ciclo de Educación Infantil, desde la perspectiva del menor como titular del derecho a la educación desde su nacimiento, tal y como han recordado, entre otros, el Comité de los Derechos del Niño.

La escolarización en esta etapa repercute en mejores resultados en las posteriores etapas educativas, disminuyendo las tasas de repetición y mejorando las habilidades sociales. Evidentemente, para alcanzar estos resultados es necesario que dicha educación sea de calidad, inclusiva y que cubra las necesidades de los niños, para lo que es fundamental garantizar el acceso a la educación y cuidados de calidad a aquellos que se encuentran en situación de vulnerabilidad.

El Defensor del Pueblo viene recomendando a las administraciones una oferta suficiente de plazas públicas y la articulación de las medidas necesarias para asegurar que el acceso a esta enseñanza no se vea condicionado por la situación económica de las familias, garantizando la igualdad de oportunidades en el acceso a la educación. Ya en el informe del año 2006 se valoró positivamente el esfuerzo económico que significa la concesión de ayudas de escolarización en este ciclo educativo en centros privados, pero se incidía en que en ningún caso podían considerarse equiparables con la atención de los alumnos en centros sostenidos con fondos públicos, máxime cuando no cubren el coste total de las correspondientes enseñanzas.

En esta misma línea se han pronunciado diversos organismos, nacionales e internacionales, como el Comité de los Derechos del Niño, las Naciones Unidas (que lo ha incluido entre los Objetivos de Desarrollo Sostenible), UNICEF, la Unión Europea, el Alto Comisionado contra la Pobreza Infantil (ACPI) del Gobierno de España o la Federación de Secretariado Gitano.

En concreto, parece oportuno recordar que el Consejo de la Unión Europea, dentro del denominado «Pilar Europeo de Derechos Sociales», adoptó la Recomendación (UE)

2021/1004, de 14 de junio de 2021, por la que se establece una Garantía Infantil Europea, en la que se recomendaba a los Estados miembros que garanticen a los niños necesitados (menores de dieciocho años que se encuentren en riesgo de pobreza o de exclusión social) «un acceso efectivo y gratuito a la educación infantil y atención a la primera infancia de alta calidad», para lo que se deben «detectar y abordar los obstáculos, económicos y de otro tipo, a la participación en la educación infantil y atención a la primera infancia, la educación y las actividades escolares». En esta recomendación se sintetizan los elementos que han hecho focalizar la atención en esta etapa: su carácter educativo y su papel en la posibilidad de conciliación de las familias.

No puede olvidarse que, además, la escolarización en estos primeros años supone la eliminación de obstáculos para la incorporación de la mujer al trabajo. Atendiendo a los datos publicados por el Instituto Nacional de Estadística, las mujeres inactivas que no buscaban empleo «por no haber o no poder costear los servicios adecuados para el cuidado de niños» fue, en 2020, el 37,7 %, frente al 13,3 % de los hombres. En 2021, el porcentaje de mujeres ocupadas a tiempo parcial «por no haber servicios adecuados para cuidado de hijos u otros familiares» era del 11,8 %, ante el 8,4 % de los hombres, y «por no poder costear los servicios de cuidado de hijos u otros familiares» suponía el 17,6 % de las mujeres.

De acuerdo con estas cifras, aumentar el número de plazas de Educación Infantil y que estas sean gratuitas supone una ayuda considerable para que los progenitores puedan incorporarse al trabajo, en especial las mujeres, que, como puede deducirse de estas cifras, siguen siendo las que en mayor medida sacrifican su vida laboral por el cuidado de los hijos.

Aunque no es la única medida que puede adoptarse con este objetivo, la extensión en la gratuidad de las plazas supone la reducción de la brecha de género, tal y como se indica en el considerando 5 de la Recomendación del Consejo de la Unión Europea, de 8 de diciembre de 2022, sobre el acceso a cuidados de larga duración de alta calidad asequibles. Por otra parte, diversos estudios vinculan estas ayudas al fomento de la natalidad.

La actual Ley Orgánica de Educación, tras la reforma operada por la Ley Orgánica 3/2020 (LOMLOE), ha reforzado el carácter educativo (y no asistencial) de la Educación Infantil, previendo que también en el primer ciclo de esta etapa se realice un proyecto pedagógico que incluya la coordinación curricular con el ciclo de Educación Primaria. En este sentido, se ha publicado el Real Decreto 95/2022, de 1 de febrero, por el que se establece la ordenación y las enseñanzas mínimas de la Educación Infantil.

La referida ley determina a las Administraciones educativas la obligación de incrementar la oferta de plazas públicas de este ciclo para atender a las necesidades de

escolarización de la población infantil de cero a tres años y determina que el Gobierno central, en colaboración con las comunidades autónomas, elabore un plan de ocho años de duración que suponga que la oferta pública sea suficiente, garantizando su carácter educativo, y tendiendo a la gratuidad, «priorizando el acceso del alumnado en situación de riesgo de pobreza y exclusión social y la situación de baja tasa de escolarización».

Este, efectivamente, está siendo el destino de una parte de los fondos *Next Generation* que está recibiendo España de la Unión Europea, que están siendo empleados en el Programa para el impulso de escolarización en el primer ciclo de Educación Infantil, con los que las Administraciones educativas están aumentando las plazas escolares públicas de este ciclo educativo.

El Plan de Acción Estatal para la Implementación de la Garantía Infantil Europea (2022-2030) constata que las plazas públicas ofertadas en el primer ciclo de Educación Infantil son insuficientes, por lo que la escolarización en dicho ciclo no está garantizada y el coste económico de esta educación es asumido, mayoritariamente, por las familias. Por otro lado, el estudio evidencia que se encuentran grandes diferencias, en cuanto a extensión y cobertura de dicho ciclo, entre las comunidades autónomas.

En relación con la oferta de plazas, no existe un modelo único de oferta o de afrontar el coste de la prestación de la educación pública en el primer ciclo de Educación Infantil, sino que dependerá de lo decidido tanto por las comunidades autónomas como por los municipios, titulares de muchas de las escuelas infantiles del territorio nacional.

Debe tenerse en cuenta que, hasta hace pocos años, la red de escuelas para menores de cero hasta tres años ha sido municipal, siendo relativamente reciente la creación de escuelas por parte de las comunidades autónomas. Esto ha hecho que algunas comunidades autónomas oferten la escolarización de este ciclo a través de escuelas municipales, careciendo ellas de titularidad de centros para este nivel de enseñanza. Otras, en cambio, compaginan la red autonómica y la municipal. En todo caso, cabe recordar que esta competencia de los municipios ha sido asumida como «competencia impropia» y se extiende tanto por municipios de pocos habitantes como de grandes urbes.

Por otro lado, algunas comunidades autónomas han optado por la incorporación del último curso de este ciclo a los colegios en los que se imparte segundo ciclo de Educación Infantil y Educación Primaria, con las mismas condiciones de universalidad y gratuidad.

En relación con el coste del servicio, también se encuentran importantes diferencias entre administraciones. Por un lado, parece que hay cierta tendencia a la gratuidad, pues cada año va en aumento el número de comunidades autónomas que optan por la

exención de precios por atención educativa en este ciclo. Sin embargo, aún quedan regiones en las que se paga este servicio, que puede llegar a más de 200 euros al mes.

Dentro de estas últimas, también pueden encontrarse diferencias relevantes en relación con las bonificaciones o exenciones de la cuota mensual previstas atendiendo a las situaciones sociofamiliares, que pueden suponer que la exención de precios se reconozca en algunas regiones para las familias que perciben 45.000 euros anuales, mientras que en otras solo si la renta per cápita de las familias es inferior a 0,50 Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM) (3.600 euros anuales).

También hay modelos distintos según el reconocimiento, o no, de subvenciones o becas para las familias cuyos hijos van a centros de titularidad privada que reconocen algunas comunidades autónomas.

A esta diversidad debemos añadir la de los municipios, pues si bien algunos también han apostado por la gratuidad del servicio, no ha sido así en todos los casos, debido a la alta diversidad económica existente entre ellos que, en ocasiones, supone la imposibilidad financiera de hacerse cargo de dichos gastos.

Las quejas recibidas por el Defensor del Pueblo revelan que en pequeños municipios, a diferencia de lo que hemos visto en las comunidades autónomas, no siempre se prevén exenciones, bonificaciones o reducciones de los precios públicos de las escuelas infantiles en atención a la situación socioeconómica de las familias, lo que dificulta el acceso al primer ciclo de Educación Infantil de los más vulnerables, a pesar de que la mencionada recomendación del Consejo de 2021 ya señalaba la necesidad de atender a «las necesidades específicas de los niños en función de zonas urbanas, rurales, remotas y menos favorecidas particulares».

Como ya quedó señalado en el informe anual de 2021, el Defensor del Pueblo considera que resulta prioritario que las administraciones implicadas asuman el compromiso de ampliar la oferta pública de estos servicios educativos en las zonas rurales, en las que el sistema público tiene un mayor peso, debido al retraimiento de la oferta privada. Pero también, como ha quedado apuntado, por la mayor rigidez financiera de dichos municipios, derivada de la escasez de ingresos o recursos propios para la financiación.

En relación con las escuelas de zonas rurales en las que puede haber cierta dispersión, no parece irrelevante señalar que la oferta efectiva y asequible de plazas requerirá la previsión de transporte escolar y su gratuidad, al menos para las familias cuya situación económica lo haga necesario.

El Defensor del Pueblo considera que el avance de las Administraciones educativas para la cobertura de las necesidades de escolarización en este ciclo formativo mediante plazas públicas suficientes con el objetivo, además, de extender su gratuidad, debe

realizarse garantizando el acceso del alumnado en condiciones de igualdad en todo el territorio nacional y, en todo caso, la gratuidad del alumnado en condiciones socioeconómicas desfavorables.

Por otro lado, una correcta planificación de la oferta exige la coordinación y colaboración de las administraciones implicadas. De la información analizada por esta institución se desprende que la escolarización en este ciclo educativo no necesariamente se realiza mediante un único procedimiento de admisión de alumnos gestionado por la Administración educativa autonómica, lo que dificulta la obtención de datos fidedignos sobre las necesidades reales y la cobertura de la escolarización del primer ciclo de Educación Infantil a través de las redes públicas que convivan en su territorio que, como se ha visto, en la mayoría de los casos van mucho más allá de las plazas ofertadas por la Administración autonómica.

Además, la garantía de gratuidad en los supuestos que se determinen supone que debe atenderse a las necesidades financieras de los municipios, de modo que sus diversas capacidades económicas no impidan el reconocimiento de dicha gratuidad para los menores vulnerables.

El Defensor del Pueblo continuará prestando una especial atención a las medidas que adopten las administraciones competentes para avanzar en la universalidad y la gratuidad en este ciclo formativo, al objeto de favorecer la efectividad del derecho a la educación que reconoce el artículo 27 de la Constitución.

NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES NO ACOMPAÑADOS LLEGADOS A CANARIAS [II, 6]

Durante 2023, según los datos facilitados por el Ministerio del Interior, 56.582 personas llegaron a España de manera irregular. De ellas, 39.910 lo hicieron a Canarias. El incremento de llegadas a las islas con respecto al año 2022 asciende a 24.000 personas.

Las medidas adoptadas en el año 2021 por el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones con la puesta en marcha del denominado Plan Canarias, permitieron la adecuación de infraestructuras para la acogida en Tenerife, Gran Canaria y Fuerteventura. Sin embargo, el cambio de las rutas ha puesto de manifiesto la necesidad de reforzar y ampliar las instalaciones en El Hierro y Lanzarote, islas que han recibido a más personas en esta ocasión.

El aumento de las llegadas también ha supuesto un reto para el sistema de protección de menores canario, ya que, según los últimos datos facilitados por la Consejería de Bienestar Social, Igualdad, Juventud, Infancia y Familias del Gobierno de Canarias, 4.700 niñas y niños no acompañados se encontraban, al finalizar el año 2023, bajo su guarda o tutela en una red de 66 dispositivos de acogida inmediata que ya venía soportando una gran presión.

Para hacer frente a dicho reto se cuenta como marco de referencia con la Estrategia Estatal de Derechos de la Infancia y la Adolescencia 2023-2030, que prevé, entre otras cuestiones, la construcción de un marco común de protección para la infancia y adolescencia migrante. Allí se recuerda que España tiene la obligación jurídica de proteger a cada niño, niña y adolescente que se encuentre en su territorio, independientemente de cuál sea su situación migratoria o el modo en que haya entrado a España.

Continúa indicándose en el mencionado marco de referencia que toda actuación de identificación, acogida, atención, y protección de la infancia se realiza en interés superior del menor, por lo que su determinación debe guiar siempre la toma de decisiones. Para 2025 se establecen tres metas: un nuevo procedimiento de determinación de la edad, una evaluación de contingencias en crisis migratorias y un plan específico de formación para profesionales.

Por otro lado, a finales de 2022, la Conferencia Sectorial de Infancia y Adolescencia, impulsada por el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, aprobó el modelo de gestión de contingencias migratorias para la infancia y adolescencia no acompañada, con el fin de abordar las situaciones de emergencia en crisis migratorias. Dicho modelo

está basado en la corresponsabilidad, cooperación y solidaridad entre comunidades autónomas, que permita la derivación e integración de los niños a ellos.

Igualmente, se aprobó en el marco de dicha conferencia la activación del Plan de respuesta ante crisis migratorias para menores migrantes 2022-2023 y la distribución territorial del crédito destinado a apoyar a las comunidades autónomas en la acogida, a lo largo de los años 2022 y 2023, de 682 menores llegados a Canarias.

Todos estos avances suponen, a juicio del Defensor del Pueblo, una indudable mejora respecto de la situación anterior. Asimismo, a la vista del exponencial aumento de llegadas, resulta preciso reconocer el esfuerzo realizado por todas las administraciones y por la población local, en particular, en la isla de El Hierro donde han llegado más de 15.000 personas y en la de Lanzarote con más de 9.000. Al mismo tiempo resulta preciso urgir la adopción de medidas complementarias urgentes que se centren en paliar la situación de emergencia en la que se encuentra el sistema de protección de menores canario.

En 2023 el Defensor del Pueblo ha realizado dos nuevas visitas a Canarias, durante las cuales visitó centros de protección de menores y mantuvo entrevistas con todos los actores implicados. Tras ellas, se identificaron varios retos, que se detallan a continuación.

Necesidad de dotar de infraestructuras adecuadas y de personal especializado en las llegadas para la identificación, acogida e integración de los menores

La situación vivida en El Hierro durante los últimos meses de 2023 muestra bien la necesidad de mejorar el protocolo de identificación y derivación de menores de edad cuando se produce un repunte en las llegadas.

La isla de El Hierro no cuenta con un lugar destinado de manera permanente a la acogida de las personas migrantes. Es la autoridad gubernativa de la isla la que dispone el uso de un recurso u otro para la acogida, a través de cesiones temporales de espacios por parte de otras administraciones.

En octubre de 2023 la institución visitó el polideportivo de San Andrés, cedido para este fin. Se trataba de un pabellón con camas plegables, siendo las mujeres y los menores alojados en una carpa dentro del mismo que hacía las funciones de separación. Además, dado el volumen de llegadas que de manera sostenida padeció la isla durante varias semanas, los menores de edad permanecían en esas instalaciones más tiempo del deseable, ya que debían ser recogidos por personal del servicio de protección de menores canario que se encontraba a su vez desbordado, puesto que recibía una media de 100 menores al día.

Una vez identificados, los menores eran puestos a disposición de los servicios de protección y alojados en recursos de emergencia en la isla. Son unos recursos que,

durante gran parte del año, han sufrido una sobreocupación constante que ha dificultado el trabajo educativo y de protección de los niños, niñas y adolescentes acogidos.

A la inadecuación de las infraestructuras policiales y de protección de menores se suma la ausencia de personal especializado, con formación específica en infancia, y de intérpretes.

La situación anteriormente descrita, que se ha prolongado durante meses, ha provocado que numerosas personas sin documentación hayan sido trasladadas a centros de acogida para adultos, cuando eran menores de edad, y que personas mayores de edad hayan sido acogidas en centros de protección de menores.

Del mismo modo, la falta de recursos y de personal especializado se refleja en el número de expedientes de determinación de la edad que, en septiembre de 2023, estaban pendientes de tramitación. Según se indicó por la Fiscalía y por la entidad de protección de menores, eran unas 2.000 las personas que se encontraban en centros, cuya minoría de edad no había sido aún determinada por el ministerio fiscal.

A finales de octubre, la Consejería de Bienestar Social, Igualdad, Juventud, Infancia y Familias del Gobierno de Canarias y la Fiscalía Superior de Canarias acordaron un protocolo para acelerar los expedientes que se encontraban pendientes.

Los últimos datos aportados por el ministerio fiscal señalaban que en la provincia de Las Palmas se incoaron a lo largo del año 2023 un total de 1.061 expedientes, de los cuales se habían resuelto 444 al cierre del año y 299 iniciados en el año anterior.

Por lo que respecta a la provincia de Santa Cruz de Tenerife, se incoaron 2.410 expedientes, de los que, a 31 de diciembre, se habían resuelto 1.832. Estas cifras suponen un incremento exponencial, puesto que en 2022 los expedientes incoados fueron 175.

Revisión del protocolo para la derivación de personas sin documentos, cuya minoría de edad pueda resultar dudosa, al recurso adecuado

El artículo 35.3 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (en adelante Ley de Extranjería), establece que en los supuestos en que las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado localicen a una persona extranjera sin documentación cuya minoría de edad no pueda ser establecida con seguridad, se le dará, por los servicios competentes de protección de menores, la atención urgente que precise, de acuerdo con lo establecido en la legislación de protección jurídica del menor. Este hecho se pondrá en conocimiento inmediato del ministerio fiscal, que dispondrá la determinación de su edad, para lo que colaborarán las instituciones sanitarias oportunas que, con carácter prioritario, realizarán las pruebas necesarias.

El citado precepto prevé la intervención de cuatro organismos diferentes, otorgando a cada uno de ellos una función. Así, a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado les corresponde, en caso de localizar a una persona extranjera sin documentación, cuya minoría de edad no pueda ser establecida con seguridad, la comunicación y traslado a los servicios de protección de menores. A estos les corresponde prestar la atención inmediata que el presunto menor precise y al ministerio fiscal disponer lo necesario para que, en colaboración con el cuarto organismo, las instituciones sanitarias, se proceda a determinar la edad de la persona extranjera.

Esa atribución de competencias suscita numerosos problemas en la práctica a pesar del desarrollo reglamentario (artículo 190) y del Protocolo Marco sobre determinadas actuaciones en relación con los Menores Extranjeros No Acompañados, del año 2014. A la vista de las quejas recibidas y de las visitas realizadas por el Defensor del Pueblo, resulta urgente aclarar y unificar varios aspectos de este procedimiento, ya que se ha constatado que existen significativas diferencias en su aplicación en función de la provincia de llegada.

En el caso de Canarias se aprecia una cierta confusión en cuanto a la interpretación del inciso del citado artículo 35.3, «cuya minoría de edad no pueda ser establecida con seguridad». Parece necesario que los funcionarios policiales que realizan una primera identificación en costas reciban instrucciones precisas sobre el alcance de esta cuestión y, a su vez, que estén asistidos de intérpretes y personal especializado en infancia que les permita poder tomar una primera decisión.

A juicio del Defensor del Pueblo, resulta igualmente urgente que los equipos de respuesta inmediata en emergencias de ayuda humanitaria a inmigrantes llegados por costa incluyan entre sus funciones la detección e identificación de menores de edad, cuenten con los medios materiales y personales necesarios y se coordinen de manera eficaz con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, los servicios sanitarios y de protección de menores autonómicos.

La otra cuestión que es preciso revisar se refiere al alcance de la obligación legal que compete a los servicios de protección de menores autonómicos, de prestar la atención inmediata que precise al presunto menor. La inmediatez que la situación requiere resulta de imposible cumplimiento práctico si, como ocurre en la actualidad, en las llegadas a las costas no se cuenta con personal de los servicios de protección de menores. En consecuencia, parece necesario que se establezca un protocolo de coordinación entre la Administración General del Estado y la entidad de protección de menores autonómica, adaptado a la realidad de cada una de las islas, que permita la activación inmediata del personal especializado en infancia para prestar la atención urgente a los presuntos menores.

La intervención del ministerio fiscal para la determinación de la edad, se limita a aquellos casos en los que se haya detectado por parte de los funcionarios policiales la presencia de una persona sin documentación, cuya minoría de edad pueda resultar dudosa. No se deberá iniciar, por tanto, este procedimiento en aquellos casos en los que la minoría de edad no resulte dudosa, ni tampoco en aquellos supuestos en los que la persona no esté indocumentada.

En su última memoria anual, la Fiscalía General del Estado considera que la única solución a los problemas que se plantean en torno a esta cuestión es el desarrollo de una ley específica reguladora de la determinación de la edad, que diseñe un procedimiento judicial, en el ámbito de la jurisdicción civil, con todas las garantías de audiencia y debida asistencia al posible menor.

La Secretaría de Estado de Justicia indicó que el anteproyecto de ley por la que se regula el procedimiento de evaluación de la edad está pendiente de recibir el dictamen del Consejo de Estado y el informe del Consejo General del Poder Judicial. Añadía también una referencia a la publicación del documento *Procedimiento de valoración forense de niños, niñas y adolescentes migrantes sin referentes familiares sobre los que existan dudas sobre su minoría de edad*.

Hasta tanto la citada norma sea una realidad, la jurisprudencia del Tribunal Supremo en esta materia mantiene el criterio de que si la persona interesada aporta un acta de nacimiento o un pasaporte que no han sido impugnados, no es razonable considerarla indocumentada, a efectos del citado artículo 35.3. A pesar de ello, el Defensor del Pueblo recibe numerosas quejas en las que se pone de manifiesto que este criterio jurisprudencial no siempre se aplica.

A juicio del Defensor del Pueblo, resulta preciso aclarar esta cuestión, ya que se ha constatado que en algunas provincias se inician procedimientos de determinación de la edad a todos los menores sin documentos, aunque su minoría de edad no resulte dudosa y también en aquellos supuestos en los que la persona, que llega indocumentada a las costas, aporta después documentación que acredita su minoría de edad.

Por último, en la colaboración de las instituciones sanitarias a requerimiento del fiscal se aprecian igualmente notables diferencias en función de la provincia. La gestión eficaz de los recursos públicos en situaciones de emergencia humanitaria, como las que se han vivido en varias ocasiones durante 2023 en El Hierro, debe llevar a priorizar las actuaciones sanitarias propiamente dichas respecto a la realización de pruebas de determinación de la edad. La prioridad ha de ser preservar la capacidad asistencial de las urgencias médicas que las personas recién llegadas en pateras precisan, tras largas y penosas travesías, y que es igualmente necesaria para atender a la población local.

La adecuada coordinación con las instituciones sanitarias para la realización de las pruebas de determinación de la edad, atendiendo a los medios materiales y personales con los que cuentan los hospitales de las llamadas islas menores es, por tanto, primordial.

Identificación y derivación a recursos adecuados de menores con necesidades de protección internacional o víctimas de trata de seres humanos

Los dispositivos para la acogida de emergencia de menores extranjeros en la práctica, están funcionando como centros de protección estables. El Decreto-ley de Canarias 23/2020, de 23 de diciembre, modificó la normativa de atención a la infancia para adaptar los centros de atención inmediata como dispositivos de emergencia para acogimiento de menores extranjeros no acompañados, autorizando el uso de espacios residenciales sin más limitación en su capacidad que la que determinen sus instalaciones y el personal vinculado a ellos.

En 2023, por Orden de 27 de septiembre, se declaró de emergencia social y atención prioritaria la situación de los menores extranjeros no acompañados que permanecían en los recursos alojativos designados por el Gobierno de Canarias. Como justificación a esta declaración las autoridades autonómicas reconocieron que su capacidad de respuesta se encontraba al límite, y añadían:

La situación, lejos de amainar, continúa agravándose, se prolonga, y crece con el paso del tiempo, así cabe en este punto significar, a título de ejemplo que, entre el pasado mes de agosto y los días transcurridos de septiembre, son 1.112 las llegadas que se han producido.

En este contexto, el Gobierno de Canarias se vio obligado a habilitar recursos excepcionales para la atención a estos menores, toda vez que las redes insulares de acogimiento residencial no estaban preparadas para asumir este número de menores en sus recursos. La Dirección General de Protección a la Infancia y las Familias, a través de entidades del tercer sector, continúa abriendo recursos en las diferentes islas.

En esta situación de emergencia resulta difícil conjugar la atención inmediata que estos menores precisan con la detección de necesidades de protección internacional o de indicadores de trata de seres humanos, que requieren de un personal altamente especializado y de la presencia de un número suficiente de intérpretes en los centros.

Parece claro, que la dotación presupuestaria suficiente para abordar estas dos cuestiones va mucho más allá del ejercicio de las labores ordinarias por parte de las entidades de protección de menores autonómicas y ha de ser abordada desde la Administración General del Estado. Por lo anterior, el Defensor del Pueblo ha solicitado a la Secretaría de Estado de Derechos Sociales que, en el próximo programa estratégico plurianual nacional del Fondo Europeo de Asilo, Migración e Integración, se establezca como línea de actuación preferente la dirigida a la identificación, acogida e integración

de las niñas, niños y adolescentes no acompañados en general y, en particular, para la identificación y protección especializada de aquellos que tengan necesidades de protección internacional o presenten indicios de trata.

Puesta en marcha del mecanismo previsto en el artículo 35.11 de la Ley de Extranjería

La necesidad de encontrar soluciones duraderas y ampliar el abanico de alternativas a la institucionalización de estos niños y niñas es tarea de todas las Administraciones Públicas. Por ello, sería conveniente promover, en coordinación con la Comunidad Autónoma de Canarias, la previsión legal referida a la posibilidad de realizar convenios con organizaciones no gubernamentales, fundaciones y entidades dedicadas a la protección de menores, con el fin de atribuirles la tutela ordinaria de estos y descongestionar los servicios de protección más tensionados.

La experiencia acumulada tras la conocida como crisis de los cayucos, que comenzó en el año 2006, permite afirmar que no es posible que la entidad de protección de menores canaria asuma en solitario la acogida inmediata y la posterior integración de todos estos niños y niñas.

En la anterior crisis, los menores llegaron en un plazo de tiempo más dilatado y, sin la existencia de un protocolo, se fue trasladando a la península a buena parte de ellos. Tanto la entidad de protección de menores canaria como las comunidades autónomas que los recibieron, con la colaboración de numerosas asociaciones, hicieron cuanto estuvo en sus manos para su integración sociolaboral. Sin embargo, según pudo comprobar el Defensor del Pueblo a través de las numerosas quejas que recibió, hubo serios obstáculos para la documentación de su residencia legal, la financiación de las plazas de acogida o la efectiva supervisión de su situación.

Esta experiencia fue tenida en cuenta, en la reforma operada por la Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, en la Ley de Extranjería. Son tres las herramientas que la citada reforma legal facilita para la consecución de ese objetivo: la elaboración de un plan estratégico plurianual para la integración de los menores extranjeros no acompañados, impulsado por la Administración General del Estado; el reparto entre las comunidades autónomas de los menores que han llegado a Canarias, y la firma de convenios con fundaciones y otras entidades para la asunción de la tutela ordinaria.

Esta misma reforma estableció medidas que permiten que las comunidades autónomas que, como la canaria, vean incrementado el número de menores extranjeros, soliciten la colaboración de otras entidades públicas o privadas. Se prevé que las comunidades autónomas puedan llegar a acuerdos con aquellas otras donde se encuentren estos menores para asumir su tutela y custodia, con el fin de garantizarles unas mejores condiciones de integración.

La situación actual exige que, sin más demora, se exploren todas estas vías. La Secretaría de Estado de Derechos Sociales ha informado de la creación de un grupo de trabajo para ello. Su objetivo es la elaboración de un documento técnico sobre la búsqueda de familiares, los cuidados alternativos a la institucionalización, el acogimiento residencial y las posibilidades de desarrollar la tutela ordinaria. En el momento de elaboración del presente informe se ha solicitado a la citada secretaría información sobre el estado de estos trabajos.

La puesta en marcha de todas o, al menos, de algunas de las medidas aludidas permitirían descongestionar la sobreocupación de los recursos de emergencia en Canarias, identificar los perfiles más vulnerables y agilizar la inserción sociolaboral de los que alcanzan la mayoría de edad utilizando las posibilidades que brinda la legislación de extranjería, tras la reforma promovida por Real Decreto 903/2021, de 19 de octubre, por el que se modifica el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

Informe monográfico de la institución sobre niños y niñas solos o acompañados

El Defensor del Pueblo sigue con especial atención la situación de los niños, niñas y adolescentes extranjeros no acompañados y considera la oportunidad de efectuar un examen integral desde la experiencia acumulada y de extraer de dicho examen lecciones para el futuro. Con este objetivo, en 2023 ha iniciado los trabajos para la elaboración de un informe monográfico dedicado a esta realidad, que será remitido a las Cortes Generales y publicado a lo largo del año 2024.

LA ACREDITACIÓN DE LA CONDICIÓN DE VÍCTIMA DE VIOLENCIA DE GÉNERO [II, 7]

[...]

La diversificación del tratamiento de las distintas formas de violencia contra la mujer

La [...] Ley Orgánica 1/2004 establece un concepto de violencia contra la mujer muy específico que incluye cualquier acto de violencia física y psicológica, comprendidas las agresiones a la libertad sexual, las amenazas, las coacciones o la privación arbitraria de libertad, ejercido sobre ella por parte de quien sea o haya sido su cónyuge o de quien esté o haya estado ligado a ella por relaciones similares de afectividad, aun sin convivencia. Esto excluye del ámbito de protección de la ley a las mujeres víctimas de violencia sexual adultas sin relación sentimental con el agresor; a las mujeres víctimas de actos machistas de violencia física o psicológica, incluidas las amenazas, las coacciones o la privación arbitraria de libertad no relacionadas sentimentalmente con los agresores; a las **víctimas de violencia a niños, niñas y adolescentes**, todas ellas incluidas en el concepto de víctima de violencia contra la mujer por el Convenio de Estambul.

El Ministerio de Igualdad no aceptó este año la recomendación formulada en 2022, en la que el Defensor del Pueblo proponía que se valorase introducir una modificación en la Ley Orgánica 1/2004, de manera que se incluyeran en la definición del artículo 1 de la ley a todas las víctimas definidas como tales por el Convenio de Estambul, porque la opción mayoritariamente preferida por los firmantes del pacto de Estado contra la violencia de género no fue la de ampliar el ámbito de aplicación de esa ley orgánica, sino la de elaborar leyes específicas para las otras formas de violencia no cubiertas por ella.

De este modo, la Administración, además de reconocer la especificidad de la Ley Orgánica 1/2004 para abordar exclusivamente la violencia contra las mujeres en el ámbito de las relaciones de afectividad, avala la diversificación del tratamiento de las víctimas dependiendo del tipo de violencia del que sean objeto y de la relación que mantengan con el agresor. Se trata de una opción del legislador que, de hecho, ya ha sido plasmada en leyes específicas como la Ley Orgánica 10/2022, de 6 de septiembre, de garantía integral de la libertad sexual; la Ley Orgánica 1/2023, de 28 de febrero, de salud sexual y reproductiva y de la interrupción voluntaria del embarazo, a través de las modificaciones de la Ley 35/1995, de 11 de diciembre, de ayuda y asistencia a las víctimas de delitos violentos y contra la libertad sexual; o la **Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia**.

La consecuencia es el establecimiento de cuatro regímenes de asistencia y protección a las víctimas de violencia contra las mujeres, con cuatro desarrollos legislativos distintos. Así, dependiendo de la ley aplicable hay distintos derechos, distintos plazos para la tramitación de ayudas, distintas cuantías y distintos criterios administrativos de aplicación y de prestación de los servicios.

El Defensor del Pueblo no cuestiona las opciones del legislador, pero se debe asegurar de que estas diferencias de tratamiento entre unas y otras víctimas, dependiendo de la ley que las ampare, sean razonables, estén justificadas y se correspondan con medidas proporcionales respecto del objetivo perseguido, evitando toda forma de discriminación entre mujeres que sufren la misma violación de sus derechos humanos, como expresión de la discriminación, la situación de desigualdad y las relaciones de poder que los hombres manifiestan sobre ellas.

Hay que tener en cuenta que el Convenio de Estambul de 2011 establece en su artículo 7 que «las partes adoptarán las medidas legislativas y de otro tipo necesarias para adoptar y poner en práctica políticas nacionales efectivas, globales y coordinadas, incluyendo todas las medidas pertinentes para prevenir y combatir todas las formas de violencia incluidas en el ámbito de aplicación del presente convenio y ofrecer una respuesta global a la violencia contra la mujer». Además, dispone en su artículo 18.4 que la prestación de servicios «no debe depender de la voluntad de las víctimas de emprender acciones legales ni de testimoniar contra cualquier autor de delito».

Desde el punto de vista de la ciudadanía no se ha explicado suficientemente que, dependiendo del tipo de violencia que se padezca, se produce un distinto tratamiento por parte del Estado, se adopta un distinto sistema de acreditación de la condición de víctima y se produce un distinto acceso a las ayudas y medidas de atención pública. Esto es especialmente relevante en relación con las víctimas de violencia sexual y con las **víctimas menores de edad**, que en muchos casos son, además, víctimas de violencia vicaria ocultas.

Los tratamientos diferenciados por el tipo de víctima también afectan a los juzgados que conocen de unas y otras formas de violencia sobre la mujer; a los equipos psicosociales que intervienen en los procedimientos penales y civiles subsidiarios en estos casos, o a la falta de formación y especialización en violencia de género de los abogados, jueces y fiscales que intervienen en estos asuntos. Y son una de las razones que explica la diversificación de servicios públicos y de recursos a disposición de las mujeres víctimas y los problemas de gestión y de coordinación a los que se enfrentan los servicios sociales de atención a la mujer autonómicos y locales, que generan descontento entre las usuarias.

Diferentes mecanismos de acreditación

Los tratamientos diferenciados por el tipo de víctima son también una de las causas que explica el descontento generado por las dificultades del sistema administrativo de acreditación de la condición de víctima.

Se han recibido quejas que denuncian estos problemas, que suponen una victimización secundaria, porque se les obliga a pasar una y otra vez por las entrevistas y los procesos administrativos que requieren este tipo de certificaciones. El proceso para solicitar ayuda se convierte en una carrera de obstáculos, con distintas instancias administrativas interviniendo a la vez o sucesivamente, y las víctimas entienden que no las escuchan, no las creen o no las atienden.

Hay que tener en cuenta que, con carácter general, la situación de violencia de género que da lugar al reconocimiento de los derechos correspondientes se acredita mediante una sentencia condenatoria por un delito de violencia de género, una orden de protección o cualquier otra resolución judicial que acuerde una medida cautelar a favor de la víctima, o bien por el informe del ministerio fiscal que indique la existencia de indicios de que la demandante es víctima de violencia de género. La situación de violencia de género también podrá acreditarse mediante informe de los servicios sociales, de los servicios especializados, o de los servicios de acogida destinados a víctimas de violencia de género de la Administración Pública competente, o por cualquier otro título, siempre que ello esté previsto en las disposiciones normativas de carácter sectorial que regulen el acceso a cada uno de los derechos y recursos. Aunque esta regulación solo se contempla en la Ley Orgánica 1/2004 y, por lo tanto, solo afecta a las víctimas relacionadas afectivamente con el agresor.

Para evitar una diversidad de modelos de acreditación administrativa, la Conferencia Sectorial de Igualdad, celebrada el 11 de noviembre de 2021, aprobó un Acuerdo general sobre el «modelo común de acreditación y sobre los procedimientos básicos para la acreditación de las situaciones de violencia de género», aplicable en todas las comunidades autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla, cuyo objetivo era precisamente evitar la doble victimización.

El sistema común resultante solo exigía que las acreditaciones fueran realizadas por aquellas autoridades identificadas por cada comunidad autónoma como «organismos acreditadores», pero no exigía un informe previo de los servicios sociales locales o autonómicos de asistencia, ni una evaluación psicológica o psicosocial de la interesada.

Lo cierto es que muchas comunidades autónomas contaban con esta exigencia en sus legislaciones autonómicas, y por ello, incorporaron estos otros «requisitos» como parte del expediente, lo que ha supuesto, en algunos territorios, ralentizar el acceso a las ayudas públicas y al sistema de reparación y de resocialización de las víctimas. En

otros casos, dependiendo de los recursos disponibles para realizar estos informes, ha tenido como consecuencia el colapso de los servicios sociales de atención a la mujer.

Hay que tener en cuenta que se aplican protocolos de atención a las víctimas de violencia de género exigentes, que requieren informes complejos, tiempos amplios de atención e intervención de distintos profesionales, lo que amplía aún más el tiempo de elaboración. En algunas ocasiones, se han confundido los informes previos de los servicios sociales con las acreditaciones administrativas de la condición de víctima propiamente dicha, lo que ha generado una importante disfunción en la tramitación administrativa de las ayudas públicas, sistemáticamente denegadas por inadecuación de la acreditación.

Algunas comunidades autónomas, incluso, no aplican el régimen común, porque cada tipo de ayuda o servicio que se ofrece a las víctimas demanda un tipo de acreditación y porque las acreditaciones se diferencian en función del tipo de víctima de violencia de género. Se interpreta que el sistema común de acreditación solo se aplica a las víctimas amparadas por la Ley Orgánica 1/2004, que son las que tienen el nivel más alto de protección y la mayor oferta de ayudas a su disposición. Las víctimas de violencia sexual adultas sin relación sentimental con el agresor que están amparadas en la Ley 35/1995; las víctimas de delitos violentos que están amparadas por el Estatuto de la víctima del delito (Ley 4/2015), y los **niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia sexual amparados por la Ley 8/2021**, no tienen un sistema de acreditación común y cada comunidad autónoma, cada ayuntamiento, o cada departamento de la Administración General del Estado que gestione la ayuda o el servicio público al que se accede puede aplicar el sistema de acreditación que considere conveniente. Se utilizan acreditaciones finalistas y sometidas a plazos, por lo que cada vez que se pide una nueva ayuda o un nuevo servicio, la interesada necesita volver a iniciar el proceso de acreditación, con el correspondiente informe psicosocial.

[...]

MUJERES EN PRISIÓN [II, 8]

[...]

Madres en prisión

El Defensor del Pueblo reiteró la [Recomendación](#) formulada en 2022 a la Dirección General de la Policía relativa a la necesidad de evitar la presencia policial durante el parto de las mujeres privadas de libertad procedentes de centros penitenciarios y que se encuentran hospitalizadas, habida cuenta de la ausencia de peligro para la seguridad y orden del centro médico durante los momentos del alumbramiento. En su respuesta la Administración concernida señaló que la custodia policial preceptiva se hace desde una habitación anexa al paritorio y nunca en la misma sala de partos.

La Secretaría General de Instituciones Penitenciarias aceptó la [Recomendación](#) del Mecanismo Nacional de Prevención de elaborar un Protocolo de Atención a las mujeres embarazadas. Asimismo, a partir de otra [Recomendación](#) del mecanismo, la misma secretaría general está realizando obras de acondicionamiento para que haya instalaciones adecuadas en el archipiélago canario para el cumplimiento de la condena de madres con sus hijos menores de tres años en prisión.

Módulo familiar

La posibilidad de que los dos miembros del núcleo familiar cumplan condena en el mismo módulo junto con sus hijos menores de tres años solo puede darse en el Centro Penitenciario Madrid VI (Aranjuez), único módulo familiar que existe en todo el panorama penitenciario nacional. A este módulo también son destinadas las mujeres embarazadas y las madres con menores de tres años, aunque no convivan con su pareja.

En la exclusividad de este módulo radica su importancia, razón por la cual el Defensor del Pueblo formuló una [Recomendación](#) para que se procurara la uniformidad de criterios en la valoración de las personas para el ingreso en él, información que debe incluir el número de plazas disponibles y que debe ser dada a conocer de forma periódica al resto de centros penitenciarios dependientes de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias.

El hecho de que exista un solo departamento con las características indicadas hace imprescindible que la Administración penitenciaria controle no solo el número de plazas disponibles, sino también las características de dichas plazas y de aquellas personas que, previsiblemente, las ocuparán, a fin de observar su adecuación a los requisitos exigidos. Todo ello no haría sino evitar traslados innecesarios, siendo fundamental, a criterio del Defensor del Pueblo, extremar las precauciones, teniendo en cuenta las

disfunciones que dichos cambios provocan en las personas privadas de libertad que son madres de menores de tres años o están embarazadas.

Por otra parte, la crianza de los hijos en una unidad de madres apenas posibilita la implicación del padre, situación muy distante de los estándares deseables, que, además, limita la vinculación de menores y padres. Por ello, el Mecanismo Nacional de Prevención realizó una [Recomendación](#) a este respecto. La Secretaría General de Instituciones Penitenciarias contestó indicando que se lleva a cabo individualmente el estudio de cada caso, sin regular medidas que garanticen dicha implicación.

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

ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA [III, 1]

[...]

REFORMAS NORMATIVAS [III, 1.1]

Prescripción de los delitos contra la libertad cometidos contra menores: reforma del artículo 132 del Código Penal

El Defensor del Pueblo realizó una [Recomendación a la Secretaría de Estado de Justicia](#) para que, en el ejercicio de las atribuciones que corresponden al Ministerio de Justicia en materia de legislación penal, adoptara las iniciativas conducentes a la reforma del artículo 132 del Código Penal para resolver la contradicción que existía entre los párrafos segundo y tercero del número 1 de dicho artículo, en lo que se refiere al inicio del cómputo de los plazos previstos para la prescripción de los delitos contra la libertad cometidos contra menores, y que la reforma lo sea en el sentido más favorable posible a la posición procesal de la víctima y demás partes acusadoras en el proceso penal, sin perjuicio de que puedan ofrecerse soluciones distintas, a tenor de la diferente gravedad de los delitos contra la libertad tipificados en los artículos 163 a 172 quater del Código Penal.

Esta propuesta de reforma, formulada el 16 de febrero de 2023, encontró una rápida y favorable acogida, dando lugar a la Ley Orgánica 4/2023, de 27 de abril, para la modificación de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, en los delitos contra la libertad sexual, la Ley de Enjuiciamiento Criminal y la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores.

El párrafo tercero del artículo 132.1 del Código Penal dice ahora:

En los delitos de tentativa de homicidio, de lesiones de los artículos 149 y 150, en el delito de maltrato habitual previsto en el artículo 173.2, en los delitos contra la libertad sexual y en los delitos de trata de seres humanos, cuando la víctima fuere una persona menor de dieciocho años, los términos se computarán desde que la víctima cumpla los treinta y cinco años de edad, y si falleciere antes de alcanzar esa edad, a partir de la fecha del fallecimiento.

[...]

PERSONAL E INSTITUCIONES AL SERVICIO DE LA JUSTICIA [III, 1.4]

[...]

Puntos de encuentro familiar [III, 1.4.6]

La figura del punto de encuentro familiar viene revistiendo desde hace tiempo notable importancia para la ejecución de decisiones judiciales en materia de familia existiendo hijos menores y concurriendo situaciones particularmente conflictivas entre los progenitores.

Sobre estos puntos ha de destacarse que el Defensor del Pueblo [recomendó al Consejo General del Poder Judicial](#) y al [Ministerio de Justicia](#) que coadyuven en la elaboración de una guía general de buenas prácticas para la derivación y coordinación entre los órganos judiciales y los puntos de encuentro familiar, que sea respetuosa con los derechos de las partes y de los menores interesados en el proceso, elaborado también con la colaboración de las comunidades autónomas competentes en esta materia.

Equipos psicosociales de los juzgados de familia [1.4.7]

La actuación de los equipos psicosociales de los juzgados de familia es decisiva para facilitar la adopción por el juez competente del régimen de vida de los menores afectados por crisis de pareja, pudiendo sus decisiones, de manera indirecta, condicionar la vida de niños y niñas a veces durante muchos años. De ahí la importancia de una adecuada regulación y la seriedad con la que debe abordarse su configuración y criterios técnicos para la toma de sus decisiones, de las que muchas veces discrepan padres y madres afectados, que se dirigen en queja al Defensor del Pueblo.

Sobre ellos el Defensor del Pueblo [recomendó al Ministerio de Justicia](#) que en la guía de buenas prácticas para la intervención de los equipos psicosociales en los juzgados de familia de los institutos de medicina legal o en el protocolo de actuación que se elabore por parte del Ministerio de Justicia, se regulen los procedimientos para realizar las funciones técnicas de los mencionados institutos, incluyendo los criterios científicos que se decidan para elaborar y emitir los informes psicológicos periciales sobre custodia y régimen de visitas de menores. Igualmente, que esos criterios científicos tomen en consideración y valoren el marco de referencia común establecido por los colegios de psicólogos en las guías de buenas prácticas que ya se están aplicando en el ámbito privado y que establecen unas garantías mínimas necesarias para todas las partes afectadas por este tipo de informes, ofreciendo conclusiones asertivas, prácticas y valoraciones prospectivas.

Asimismo, recomendó el Defensor del Pueblo que en los institutos de medicina legal dependientes del Ministerio de Justicia se adopten las medidas necesarias para

garantizar que todos los informes periciales sean firmados por los peritos que los suscriben, incluyendo la identificación de los peritos que los elaboran. Y, finalmente, que se adopten las medidas que sean necesarias para que los profesionales de los institutos de medicina legal no utilicen ni tomen en consideración «planteamientos» (no términos) teóricos o criterios sin aval científico que presuman la interferencia o manipulación adulta en los menores, en la elaboración de sus informes periciales. Se trata de que, expresamente o, de hecho, no se utilice el denominado «síndrome de alienación parental», uso prohibido por la legislación vigente.

[...]

MIGRACIONES [III, 4]

[...]

INTERCEPTACIÓN Y TRATAMIENTO DE LA INMIGRACIÓN IRREGULAR EN ALTA MAR [III, 4.3]

El número de personas fallecidas o desaparecidas en las aguas del Mediterráneo o del Atlántico se incrementó en 2023, un 35 % respecto al año anterior. Según datos de la Organización Internacional de Migraciones (OIM), 3.997 personas murieron en la frontera sur de la Unión Europea.

A fin de dar respuesta a los familiares de las personas fallecidas o desaparecidas que desean denunciar desapariciones o identificar a sus allegados, el Defensor del Pueblo formuló tres [Recomendaciones dirigidas a la Secretaría de Estado de Seguridad](#), las cuales fueron aceptadas parcialmente. La puesta en marcha por parte de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado de protocolos de actuación e información a los familiares es actualmente objeto de seguimiento por esta institución.

En junio de 2023 el Defensor del Pueblo inició una actuación de oficio con la Sociedad de Salvamento Marítimo y Seguridad Marítima y con la Dirección General de la Guardia Civil, al conocerse el **naufragio de una patera y la recuperación del cadáver de una niña** por parte del equipo de rescate del helicóptero de Salvamento Marítimo, que fue trasladado a Canarias. Con posterioridad, se difundieron unos audios en los que parecía apreciarse la existencia de dudas entre el personal del helicóptero que intervino en la operación y el Centro de Coordinación Regional, acerca de la zona SAR (siglas de la expresión inglesa *Search and Rescue*, regulada por el Convenio Internacional sobre Búsqueda y Salvamento Marítimo, celebrado en Hamburgo, el 27 de abril de 1979) en la que se encontraba la embarcación a la deriva y la autoridad responsable para su rescate.

Esta actuación fue suspendida tras tener conocimiento de que la fiscalía había incoado una denuncia por un posible delito de omisión del deber de socorro.

ENTRADA POR PUESTOS NO HABILITADOS [III, 4.4]

Las actuaciones iniciadas por el Defensor del Pueblo, en mayo de 2021, respecto a los **menores llegados a Ceuta** que fueron devueltos a Marruecos, habían sido suspendidas tras el [Recordatorio de deberes legales](#) formulado al Ministerio del Interior, hasta que finalizase el procedimiento judicial del caso.

Dichas actuaciones se reabrieron en 2023, tras confirmar la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo (Sección cuarta en el Recurso de Casación

6480/2022), que la devolución de menores desde Ceuta a Marruecos llevada a cabo por las autoridades españolas fue ilegal por la absoluta inobservancia de las prescripciones de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero (sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social), que determinan un procedimiento administrativo individual, información sobre la situación de cada afectado, audiencia, si tiene madurez suficiente, e intervención del ministerio fiscal.

Con relación a los incidentes acaecidos en el perímetro fronterizo de Melilla en junio de 2022, el Defensor del Pueblo formuló una [Recomendación al Instituto Nacional de Gestión Sanitaria \(INGESA\)](#), que fue aceptada, para que, ante la eventualidad de algún incidente similar, facilitará la identificación de las lesiones que puedan ser compatibles con delitos públicos y la remisión, en su caso, de los partes médicos al juzgado de guardia.

Sobre este asunto, se concluyeron con diferencia de criterio las actuaciones con el Ministerio del Interior, tras no haber aceptado las [Recomendaciones y Recordatorios de deberes legales](#), así como las abiertas con la Fiscalía General del Estado relativas a la materialización de los rechazos en frontera.

Finalmente, esta institución mantiene en seguimiento la [Recomendación a la Subsecretaría del Ministerio de Asuntos Exteriores](#) para que se adopten las medidas necesarias para reforzar los medios materiales y humanos de la embajada y los consulados en Marruecos, al objeto de garantizar que las personas con necesidades de protección internacional puedan acceder y tramitar sus visados para solicitar asilo en España, sin tener que arriesgar sus vidas ni utilizar vías irregulares de entrada.

En su respuesta, el citado organismo indicó que los refuerzos materiales y de medios humanos de embajadas y consulados son una reivindicación constante de ese departamento. Hasta la fecha, según señalaba, solo se habían podido reforzar las embajadas en Islamabad y en Teherán, que son las que más peticiones han venido gestionando al amparo de lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria.

Precisamente, una de las personas que afirmó haber sido devuelta a Marruecos, tras saltar la valla de Melilla durante los incidentes antes aludidos, formuló una queja, al no recibir respuesta a su petición de aplicación del citado artículo 38, en la Embajada de España en Rabat (Marruecos). El Defensor del Pueblo solicitó información a la Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares el 3 de febrero de 2023 y en el momento de redactar este informe, tras tres requerimientos, no ha recibido respuesta del citado organismo.

Por otro lado, en relación con el papel de la Agencia Europea de Fronteras (FRONTEX) en este tipo de llegadas, el Defensor del Pueblo ha mantenido el

seguimiento de las [Recomendaciones](#) formuladas en 2022 y de las resoluciones emitidas en la misma línea por la Agencia Europea de Protección de Datos y la Defensora del Pueblo Europeo.

MENORES EXTRANJEROS NO ACOMPAÑADOS [III, 4.5]

La infancia migrante no acompañada preocupa especialmente al Defensor del Pueblo desde hace años. Ceuta, Melilla o las Islas Canarias son los lugares donde en 2023 ha llegado un mayor número de menores solos de manera irregular.

Según datos facilitados por la Comisaría General de Extranjería y Fronteras, a 31 de diciembre de 2023, se encontraban inscritos en el Registro de Menores Extranjeros No Acompañados 12.878 menores, de ellos 2.308 eran niñas.

2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
2.841	3.660	3.341	3.997	6.414	13.796	12.417	9.030	3.048	11.417	12.878

El mayor incremento en la llegada y acogida se produjo en Canarias. Por tal motivo se ha dedicado en este informe un apartado, en la parte II «algunos temas destacados», centrado en los niños, niñas y adolescentes llegados a esta comunidad y su protección.

Los problemas relacionados con el procedimiento de determinación de la edad son motivo de una buena parte de las quejas que continúan llegando a la institución en este ámbito. A pesar de que hay niños que disponen de documentación identificativa, han sido considerados indocumentados y sometidos al procedimiento de determinación de la edad. Se trata de una prueba innecesaria, tal y como sostiene el Tribunal Supremo desde 2020 (STS Sala 1ª, Sección 1ª, de 16 de junio de 2020) y perjudicial para el menor.

En el pasado informe, el Defensor del Pueblo dio breve cuenta del impacto positivo que la reforma operada por el Real Decreto 903/2021, de 19 de octubre, ha tenido en los menores extranjeros no acompañados y los jóvenes extutelados. La tramitación más ágil de la documentación y el reconocimiento explícito del derecho a trabajar ha favorecido su integración e incorporación al mercado laboral. En junio de 2023 eran 9.758 los menores o jóvenes, de entre 16 y 23 años, que contaban con al menos un día de alta laboral en la Seguridad Social y 16.211 los que eran titulares de una autorización de residencia.

Por el contrario, resulta preocupante la cantidad de quejas de jóvenes a quienes se les deniega las autorizaciones de residencia a partir de datos confidenciales procedentes de las resoluciones recaídas en el marco la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores. Esto dio lugar a que el Defensor

del Pueblo formulara a la Dirección General de la Policía un [Recordatorio del deber legal](#) que tiene de respetar la confidencialidad de los datos de los menores.

Estos datos solo pueden ser utilizados por jueces de menores y por el ministerio fiscal, y en ningún caso en procesos de adultos relativos a asuntos posteriores en los que esté implicada la misma persona. A título ilustrativo de los efectos de desatender esta obligación legal puede citarse la [Sugerencia](#) que dirigió el Defensor del Pueblo a la Secretaría de Estado de Migraciones, por el caso de una joven a la que se le denegaba una autorización de residencia por tener una reseña como menor y constarle antecedentes que en realidad correspondían a una hermana suya.

Ante la demora en la tramitación de las autorizaciones, el Defensor del Pueblo ha [recordado el deber legal](#) que le incumbe a la Administración de dar cumplimiento del artículo 35.7 de la Ley de extranjería, con relación al artículo 196 del Reglamento de la referida ley (aprobado por el Real Decreto 557/2011, 20 de abril), y conceder la autorización de residencia a los menores extranjeros no acompañados.

El Defensor del Pueblo también considera preciso insistir en la necesidad de unificar los criterios que se siguen para la tramitación de las cédulas de inscripción necesarias para la obtención de la documentación. Esta cuestión sigue siendo especialmente preocupante en Canarias, donde fueron muy numerosas las quejas por la negativa a tramitar y conceder estas cédulas. Igualmente realizó distintas Sugerencias, entre las que a título de ejemplo cabe destacar una formulada a la [Subdelegación del Gobierno en Santa Cruz de Tenerife](#). Casos similares se produjeron en distintos lugares, como Ceuta, que dieron lugar a la remisión de alguna [Sugerencia a la Delegación del Gobierno](#) de dicha ciudad autónoma.

Cualquier obstáculo en la facilitación de la documentación de estos niños, niñas y jóvenes resulta contrario a la reforma reglamentaria citada, dirigida, entre otras cuestiones, a favorecer su concesión en orden a facilitar la integración social.

[...]

[EXPULSIONES Y DEVOLUCIONES \[III, 4.7\]](#)

[...]

Condiciones de detención y primera acogida

Ante el aumento de las llegadas de personas de forma irregular a Canarias, el Defensor del Pueblo visitó en dos ocasiones los centros de acogida temporal de extranjeros (CATE) de El Hierro y Tenerife.

Ya en el informe de 2022, el Defensor del Pueblo alertó, ante el aumento de las llegadas de mujeres y de **niños**, sobre la necesidad de adaptar esas infraestructuras a

sus necesidades y disponer de espacios diferenciados que garantizaran la intimidad y la seguridad.

Durante la última visita realizada al centro de El Hierro, la Dirección General de la Policía indicó que las instalaciones de emergencia habilitadas, ante la ausencia de espacios apropiados en dicha isla para una detención policial de esas características, impedía a los funcionarios policiales realizar todas las labores de identificación necesarias para poder desalojar el espacio entre la llegada de un cayuco y el siguiente, por lo que se acumulaban personas de varias embarcaciones en el mismo espacio en condiciones muy deficientes.

La respuesta de la citada Dirección General se ha recibido en 2024. En ella se informa de la construcción de un centro de acogida temporal de extranjeros (CATE) en El Hierro, que será objeto de supervisión próximamente, de lo que se dará cuenta en el siguiente informe anual.

Se visitó también el CATE habilitado junto a la Comisaría de Las Américas en Tenerife. A diferencia de lo ocurrido en anteriores visitas, se constató un preocupante deterioro de las instalaciones y que, de nuevo, se había tenido que habilitar el garaje de la comisaría para paliar el hacinamiento de las personas que estaban siendo derivadas a esas dependencias desde El Hierro. Se ha dado traslado de todas estas cuestiones a la Dirección General de la Policía en los últimos días de diciembre de 2023, por lo que al cierre de estas páginas aún no se había recibido respuesta.

[...]

[PROTECCIÓN INTERNACIONAL \[III, 4.10\]](#)

[...]

Solicitudes de protección internacional de menores de edad

La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, dispone que los menores tendrán capacidad de obrar para el ejercicio y defensa de unos determinados derechos e intereses sin la asistencia de la persona que ejerza la patria potestad, tutela o curatela.

A pesar de la claridad de esa regulación, el Defensor del Pueblo ha de intervenir con cierta frecuencia por las dificultades prácticas con las que se enfrentan los menores con necesidades de protección internacional. Así ocurrió en el caso de un menor de 17 años, que motivó una [Sugerencia a la Comisaría General de Extranjería y Fronteras](#), para que le facilitara el ejercicio de su derecho a solicitar protección.

Se detectaron también importantes demoras en la tramitación de estos procedimientos, a pesar de que su tramitación debería ser preferente. A título ilustrativo puede citarse aquí la [Sugerencia formulada al respecto a la Dirección General de la Policía](#).

IGUALDAD DE TRATO [III, 5]

El Defensor del Pueblo realiza un seguimiento de la implantación y el desarrollo de la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación. En la parte II del presente informe se destina el primer capítulo a esta cuestión.

[...]

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

Comunidad gitana

[...]

El Defensor del Pueblo ha iniciado asimismo actuaciones por la prevalencia de situaciones de racismo estructural evidenciadas por la publicación de contenido antigitano en redes sociales. A este respecto, conviene recordar aquí el planteamiento explicitado por la Audiencia Provincial de Málaga (Sentencia 39/2023), en una causa por delito de odio derivados de la difusión de mensajes racistas e incitación a la violencia contra **menores extranjeros en Melilla**, con el agravante de haberlo hecho a través de redes sociales. Según señala el tribunal, la condena no se basa en la expresión de ideas u opiniones sobre la delincuencia en general, sino porque de tales ideas y opiniones se desprende un desprecio absoluto hacia personas por el simple hecho de ser diferentes o incluso de ser percibidas como tales.

[...]

Otras discriminaciones por motivos étnicos, raciales o de origen nacional

Se encuentran abiertas varias actuaciones en las que las personas interesadas alegan discriminación por su condición de no nacionales españolas.

Todas las actuaciones que a continuación se indican, continúan en trámite al cierre de este informe, dado que resulta preciso analizar con mayor detalle su conformidad con las previsiones de la mencionada Ley 15/2022.

Así, se iniciaron actuaciones en relación con la exclusión de los extranjeros residentes de los descuentos en el transporte previstos en el Real Decreto-ley 4/2023, de 11 de mayo, por el que se adoptan medidas de promoción del uso del transporte público colectivo terrestre por parte de los **jóvenes**.

[...]

En la tramitación de la queja recibida de una **menor ciega** a la que no se permite afiliarse a la Organización Nacional de Ciegos de España (ONCE) por carecer de la

nacionalidad española, el Defensor del Pueblo inició actuaciones ante la Dirección General de Derechos de las Personas con Discapacidad. En su respuesta, esa Dirección General confirmó que la afiliación se reserva a los ciudadanos españoles, si bien la corporación atiende en igualdad de condiciones a los menores de edad extranjeros, que constituyen un 8,05 % del total de menores atendidos. En el caso de las personas adultas, se destacaba que se prestan servicios sociales de rehabilitación, comunicación y acceso a la información a personas no afiliadas, también a las de nacionalidades extranjeras.

[...]

[DISCRIMINACION POR RAZÓN DE IDENTIDAD DE GÉNERO U ORIENTACIÓN SEXUAL \[III, 5.3\]](#)

El Defensor del Pueblo recibió y tramitó varias quejas por las dificultades en el ejercicio de algunos de los derechos reconocidos por la Ley 4/2023, de 28 de febrero, para la igualdad real y efectiva de las personas trans y la garantía de los derechos de las personas LGTBI.

[...].

[L]a interpretación del nuevo artículo 44 de la Ley 20/2011, de 21 de julio, del Registro Civil, que se introdujo por la disposición final 11 de la mencionada Ley 4/2023, respecto a la filiación de **menores nacidos de parejas del mismo sexo**, fue objeto de una [Recomendación a la Secretaría de Estado de Justicia](#), que se hallaba pendiente de respuesta al cierre de este informe.

[...]

[DISCRIMINACIÓN POR RAZÓN DE CUALQUIER OTRA CONDICIÓN O CIRCUNSTANCIA PERSONAL O SOCIAL \[III, 5.5\]](#)

Barreras para la igualdad de trato de los menores extranjeros en situación irregular

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

La plena integración de los niños y niñas extranjeros en España se consigue garantizando su derecho a la educación, a la asistencia sanitaria y a los servicios y prestaciones sociales básicas, en las mismas condiciones que los menores españoles. Respecto a esto, prosiguieron las dos actuaciones de oficio iniciadas por el Defensor del Pueblo a la vista de las dificultades detectadas en el acceso al derecho a la salud y al

empadronamiento. En el momento de elaboración de este informe ya se habían recibido todas las respuestas de las comunidades autónomas, que se encontraban en estudio.

La necesidad de acreditar la identidad de estos niños y niñas en territorio nacional es la cuestión que subyace como elemento común en las dificultades prácticas detectadas para el ejercicio de los derechos de los que son titulares. Se ha de reiterar que, a juicio de esta institución, la asignación de un número de identificación de extranjero (NIE) a todos los menores de esa condición que se encuentran en España en situación irregular constituye una obligación que dimana de la consideración de su interés como superior, esto es, preeminente respecto a cualquier otro interés legítimo, y en este caso al que fundamenta la legislación de extranjería.

[...]

VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES [III, 6]

[...]

PROTECCION A LAS VÍCTIMAS DE VIOLENCIA DE GÉNERO Y A SUS HIJOS E HIJAS EN LOS PROCESOS DE FAMILIA [III, 6.3]

Las quejas más habituales de 2023 recibidas por el Defensor del Pueblo en este ámbito son las relacionadas con el proceso civil o de familia derivado de la ruptura de convivencia por violencia de género tanto en casos en los que las agresiones ya han sido denunciadas como en los casos en los que no hay denuncia. O en aquellos que, habiendo denuncia, no se produce finalmente el proceso penal, o se acuerda el sobreseimiento, incluyendo aquellos en los que se denuncia violencia sexual posterior contra los hijos e hijas. Son quejas, todas ellas, relacionadas con la decisión judicial sobre los regímenes de guarda y custodia, y con la gestión del régimen de visitas.

Muchos de estos problemas tienen que ver con la saturación de la jurisdicción de familia, y con las dilaciones indebidas de los procedimientos –agravadas este año por las sucesivas huelgas de funcionarios de Justicia–, que terminan empeorando la relación de los progenitores, y afectando su relación con los hijos, que se convierten en armas arrojadas y en víctimas indirectas del conflicto de sus padres. Sin embargo, muchas de las víctimas siguen denunciando lo que consideran un uso indebido del «síndrome de alienación parental» por parte de los jueces, de los fiscales y de los profesionales de los equipos psicosociales.

En una de las actuaciones del Defensor del Pueblo, el Ministerio de Justicia indicó que se está produciendo una buena aplicación del nuevo artículo 94 del Código Civil (reformado por el artículo segundo, diez, de la Ley 8/2021, de 2 de junio, por la que se reforma la legislación civil y procesal para el apoyo a las personas con discapacidad en el ejercicio de su capacidad jurídica). Señaló, asimismo, que las decisiones judiciales de suspensión del régimen de visitas para padres acusados o condenados por violencia de género aumentaron muy notablemente en el año 2022, con un total de 4.111 suspensiones, frente a las 847 adoptadas durante el año 2020, justo antes de la reforma. Esto implica un mayor conocimiento por parte de los jueces de familia de las consecuencias en el seno de las familias de la violencia de género, y un mayor compromiso con la protección de los niños y niñas que sufren al verse expuestos a la violencia de este tipo.

[Intervención de los puntos de encuentro familiar \(PEF\) en casos de violencia contra la mujer \[III, 6.3.1\]](#)

En muchas ocasiones, el Defensor del Pueblo ha tenido que analizar las consecuencias de los acuerdos judiciales que imponen a las partes, normalmente en los casos de conflictividad más grave, regímenes de visitas tuteladas en los puntos de encuentro familiar o en los servicios de intervención social con las familias (sea cual sea la denominación que reciban), para garantizar que se respeta la orden de alejamiento con la madre, o que los progenitores no van a estar en contacto, evitando cualquier intervención instigadora con los hijos. Son siempre situaciones difíciles de gestionar por parte de los profesionales que atienden los puntos de encuentro familiar y que requieren control judicial, porque en realidad son un instrumento al servicio de la ejecución de una resolución judicial.

Muchas veces, ese control no se da, porque no hay buena comunicación entre los servicios sociales y los juzgados, o porque no todas las legislaciones autonómicas exigen que los puntos de encuentro familiar den información a los órganos judiciales cuando son casos por derivación judicial.

El Ministerio de Justicia considera que el Documento marco de mínimos para asegurar la calidad de los puntos de encuentro familiar, aprobado por acuerdo de la Comisión Interautonómica de Directores Generales de Infancia y Familias, el 13 de noviembre de 2008, y que es aplicable a todos los territorios y servicios sociales de competencia autonómica, es suficiente para garantizar unos mínimos criterios comunes de calidad de estos recursos en todo el territorio. Por otro lado, cada comunidad autónoma dispone de una regulación propia al respecto.

El Defensor del Pueblo formuló dos [Recomendaciones a la Secretaría de Estado de Justicia](#), una para que se mejore la regulación sobre la ejecución de sentencias civiles en el ámbito de familia, cuando establecen regímenes para el disfrute de derechos en los que se requiera la intervención de los puntos de encuentro familiar. Y otra para que tanto a la secretaría de Estado citada como el Consejo General del Poder Judicial elaboren una guía general de buenas prácticas para la derivación de casos y para la coordinación entre los órganos judiciales y los puntos de encuentro familiar, que sea respetuosa con los derechos de las partes y de los menores interesados en el proceso. Esta última Recomendación ha sido aceptada.

Dotación de los puntos de encuentro familiar

Los puntos de encuentro familiar (PEF) han sido objeto de diversas actuaciones sobre los informes que elaboran para los juzgados. Son importantes, ya que pueden ser asumidos por el juez como evidencia a la hora de acordar el régimen de guarda y custodia que más conviene a una familia, o pueden justificar la decisión de modificación del sistema de visitas.

El Defensor del Pueblo incide en la necesidad de que estos servicios estén bien dotados, que los profesionales que los atienden tengan la formación y preparación suficiente en este tipo de asuntos, en especial, cuando afectan a víctimas de violencia de género, y que las Administraciones Públicas apliquen los sistemas de supervisión previstos en la mayoría de las legislaciones autonómicas, para asegurar que se cumple con las funciones previstas, y que se atiende a las quejas de los usuarios. Para el Defensor del Pueblo es muy importante garantizar que cualquier decisión del punto de encuentro familiar que pueda de hecho afectar al régimen acordado por el juez en una resolución judicial, es decir, que pueda modificarlo, o transformarlo, sea previamente comunicada y autorizada por el juez que conoce del caso.

Las decisiones que toman los trabajadores de los puntos de encuentro familiar suelen estar muchas veces condicionadas por razones organizativas. Por ejemplo, por los horarios de apertura y cierre de los locales, o por la disponibilidad laboral de los profesionales que los atienden (a veces contratos a media jornada, solo dos días entre semana, etcétera). Por eso requieren un control judicial estricto, pues condicionan los regímenes acordados judicialmente y pueden afectar a derechos fundamentales de los progenitores y de sus hijos. Cualquier decisión que modifique o altere de alguna manera el régimen decidido por el juez necesita –en términos generales– la misma intervención judicial que cuando fue adoptada.

Existen también quejas por el funcionamiento de los puntos de encuentro familiar en lo que se refiere a los tiempos de espera prolongados para recibir el servicio o por el trato recibido de los profesionales. También se ha cuestionado por algunas personas que presentan queja la calidad profesional de los equipos que atienden estos servicios y la calidad de los informes que emiten a los juzgados. Hay que tener en cuenta, que en ocasiones, estos servicios están derivados a empresas o a organizaciones privadas (contratadas por la Administración local o regional), que son las que seleccionan y contratan al personal.

En muchas de las quejas inadmitidas por tratarse de asuntos judicializados se ha tenido que recordar a los usuarios que la información que se remite por parte de los puntos de encuentro familiar a los juzgados debe considerarse como una evidencia más dentro del proceso judicial, a la que se aplican las reglas generales de defensa y que cabe su impugnación a través de las reglas comunes procesales. En todo caso, se ha recordado que, cuando el juez tiene en consideración el informe de los equipos psicosociales para fundamentar su decisión, debe explicarlo motivadamente en su resolución, lo que permite a la parte en desacuerdo recurrir la decisión alegando razones objetivas que permitan impugnar con fundamento la calidad, veracidad o idoneidad del informe.

Servicios de coordinación de parentalidad [III, 6.3.2]

Cabe señalar que el Defensor del Pueblo también está realizando actuaciones sobre los conocidos como «servicios de coordinación de parentalidad» y el régimen jurídico de los profesionales que los prestan.

Sobre este asunto, el Ministerio de Justicia elaboró un detallado informe para el Defensor del Pueblo en el que concluye que estos servicios pueden ser indicados por los jueces en sus resoluciones para evaluar una situación familiar sometida a proceso judicial, o para supervisar la evolución de las medidas adoptadas judicialmente en casos difíciles. Se trata de servicios amparados por el ordenamiento, aunque no existe una legislación estatal o autonómica que regule un régimen de su funcionamiento mínimo. Por lo tanto, su utilización es una decisión que corresponde a las genéricas atribuciones judiciales de protección de menores.

Los servicios de coordinación parental a los que puede derivarse la intervención familiar acordada por el juez están sostenidos con fondos públicos y son servicios públicos a cargo de municipios o de comunidades autónomas. Pero no hay una regulación que permita supervisar su buen funcionamiento, ni la adecuación de los profesionales y los servicios que prestan. Solo se puede acceder a estos servicios por decisión judicial o por decisión administrativa, pero no realizan un trabajo de acompañamiento de la familia en la ejecución de las decisiones adoptadas por el juez. En la mayor parte de las ocasiones realizan funciones de ejecución de las resoluciones judiciales, proponiendo las pautas de actuación específicas cuando no hay consenso sobre cómo realizar la decisión judicial. Incluso participan directamente en la adopción de la decisión del juez, diseñando el plan de parentalidad, es decir, la fórmula a través de la cual va a desarrollarse el régimen de guarda y custodia de los hijos, y las visitas y estancias con el progenitor no custodio.

Por todo ello, el Defensor del Pueblo [recomendó al Ministerio de Justicia](#) que se regule el régimen común y mínimo de estos servicios de coordinación de parentalidad, y el régimen jurídico de los profesionales que los prestan, cuando son utilizados por los jueces para determinar las medidas aplicables en los casos de los que conocen o para supervisar las medidas adoptadas judicialmente en casos conflictivos.

Esto no significa que se cuestione la cada vez más relevante intervención de profesionales no jurídicos y especialistas en conflictos de familia, ya sea como expertos evaluadores de la situación familiar, como asesores del juzgado a la hora de determinar las soluciones más adecuadas a cada caso, o como servicio de supervisión del cumplimiento de las medidas adoptadas judicialmente. Pero cuando se trata a víctimas de violencia de género y a los menores a su cargo, se requiere un especial cuidado y cualificación profesional, lo que pone de manifiesto la necesidad de una mínima regulación de estos servicios. Esta Recomendación ha sido aceptada.

Equipos psicosociales de valoración forense en violencia de género [III, 6.3.3]

La exigencia de cualificación profesional y la calidad de los informes periciales es también objeto de quejas sobre los equipos psicosociales de los institutos de medicina legal y ciencias forenses. Estos equipos dependen orgánicamente, en su mayoría, de las consejerías de Justicia de los gobiernos autonómicos, o del Ministerio de Justicia en el territorio no transferido, pero funcionalmente dependen de los juzgados de familia o de los juzgados civiles. Son servicios esenciales para ayudar en los procesos penales y civiles en relación con las víctimas de violencia contra la mujer, en todas sus modalidades, pues aportan evidencias y practican pruebas periciales médicas tanto clínicas como de patología y de laboratorio y, en su caso, periciales de equipos técnicos, imprescindibles en este tipo de casos.

En 2023 se aprobó el Reglamento de los Institutos de Medicina Legal y Ciencias Forenses (Real Decreto 144/2023, de 28 de febrero), donde se establecen las normas referentes al personal que puede estar destinado en estos institutos, sus funciones, la dependencia orgánica y funcional, la condición de autoridad del médico forense y la identificación de los peritos. Igualmente se regulan las actividades extrajudiciales que pueden realizar, la naturaleza de los institutos como fuente de información, sus relaciones con otras instituciones y con los particulares, su actuación con relación a los sucesos con víctimas múltiples y su coordinación con el resto de actores e instituciones relevantes, así como la colaboración internacional.

Sin embargo, los ciudadanos se quejan de varios aspectos que están insuficientemente dotados, lo que influye negativamente en los tiempos de tramitación de los procesos: de que los informes psicosociales no tienen la calidad exigida por los colegios profesionales, porque no siguen las metodologías reconocidas profesionalmente, y de que algunos de los profesionales aplican indebidamente sesgos machistas en la evaluación de las mujeres víctimas, de sus hijos y, en muchos casos, de los **menores víctimas de violencia sexual**.

Sobre este asunto, el Defensor del Pueblo formuló al [Ministerio de Justicia varias Recomendaciones](#), a las que se alude en el capítulo sobre Administración de Justicia de este informe (el capítulo 1 de la parte III). Todas estas Recomendaciones han sido aceptadas por el Ministerio de Justicia, que se ha comprometido a adoptar como marco de referencia común para elaborar este tipo de informes el establecido por los colegios de psicólogos en las guías de buenas prácticas, que ya se están aplicando en el ámbito privado.

Las denuncias de violencia contra los hijos durante los procesos de familia [III, 6.3.4]

Las víctimas de violencia de género siguen quejándose porque en la jurisdicción civil y de familia los jueces y los fiscales, en ocasiones, no las creen cuando denuncian a sus

exparejas por malos tratos hacia sus hijos menores, o por abusos sexuales a los niños y niñas, durante el ejercicio del régimen de visitas con los padres.

Mujeres y asociaciones de mujeres continúan alegando que en algunos juzgados se siguen interpretando en contra de la madre estas denuncias, considerando que se manipula a los menores para evitar el contacto con el padre y perjudicarlo. En este tipo de casos, normalmente, no hay intervención de la jurisdicción especializada de violencia de género, porque son casos que se producen después de las sentencias de divorcio, cuando solo queda el régimen de visitas a los hijos. Y si la madre no ha sido víctima de violencia de género, las agresiones a los hijos menores pasan a un juzgado de instrucción ordinario, en el que tampoco hay especialización en este tipo de violencia.

La consecuencia es que se aprecia, en ocasiones, una falta de sensibilidad y de perspectiva de género en los operadores jurídicos que intervienen en este tipo de casos, que perjudica seriamente a las víctimas.

En este sentido, son varias las actuaciones abiertas por el Defensor del Pueblo sobre casos en los que la intervención de los puntos de encuentro familiares o de los equipos psicosociales suele ser determinante. Ante una queja de estas características, el Defensor del Pueblo da cuenta de la existencia de un menor en riesgo al ministerio fiscal para que se adopten, en su caso, las medidas de protección convenientes. En una actuación se ha señalado la importancia de que las fiscalías de todo el territorio nacional conozcan y apliquen las directrices acordadas por el Fiscal General del Estado para la actuación de los fiscales ante el denominado «síndrome de alienación parental».

En los casos concretos, el Defensor del Pueblo respeta la posición procesal del ministerio fiscal, sin perjuicio de trasladarle los problemas de interés general planteados en las quejas recibidas (artículos 13 y 17.2 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo).

LA TRATA DE SERES HUMANOS COMO UNA FORMA DE VIOLENCIA CONTRA MUJERES Y NIÑAS [III, 6.4]

La Secretaría de Estado de Seguridad, a través del Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado (CITCO), publicó en mayo de 2023 el último balance estadístico (2018-2022) sobre trata y explotación de seres humanos en España.

Los datos publicados reflejan que en estos cinco años la forma de trata de seres humanos más extendida en España es la que tiene como finalidad la explotación sexual, habiendo sido identificadas 788 mujeres, 19 niñas y 40 hombres. Llama particularmente la atención la limitada cifra de víctimas de trata identificadas en Canarias (34 víctimas), con un aumento exponencial de llegadas irregulares en ese mismo período. Ello obliga al Defensor del Pueblo a reiterar su llamada de atención sobre la urgente necesidad de

mejorar los mecanismos para una detección temprana de las víctimas, especialmente en contextos complejos como pueden ser las fronteras.

Las víctimas de trata de seres humanos con fines de explotación laboral identificadas en ese mismo período fueron 525. De ellas 207 eran mujeres y 14 eran niñas. Los casos conocidos en los que la trata tenía como fin el matrimonio forzoso fueron 11 en cinco años, 8 de las víctimas eran niñas. Respecto a la trata para la criminalidad forzada, fueron identificadas 50 víctimas, de ellas 10 eran mujeres. Finalmente, como víctimas de trata para el ejercicio de la mendicidad se identificaron a 34 personas, de las que 10 eran mujeres y 2 eran niñas.

La Fiscalía General del Estado, en su última memoria anual, mencionaba como una categoría de personas migrantes vulnerables a las víctimas de trata de seres humanos. Señalaba que aproximadamente el 98 % de ellas (incluidas las identificadas a efectos administrativos como víctimas potenciales) eran extranjeras y más de las dos terceras partes se encontraban en situación administrativa irregular o eran peticionarias de protección internacional. Se trataba mayoritariamente de mujeres jóvenes forzadas a ejercer la prostitución, captadas en sus países de origen y con una deuda que van a tener que saldar mediante el sometimiento a diferentes situaciones de explotación.

La fiscalía refería también la necesidad de poner en marcha un sistema de protección y asistencia desligado de la colaboración con la investigación policial o judicial, incluso de la existencia de un procedimiento judicial. Resaltaba la necesidad de que este sistema sea independiente de la nacionalidad de la víctima, de su situación administrativa y de cualquier otra condición, tomando en consideración a las que denomina víctimas secundarias. Finalmente, considera el ministerio público que todo ello podría abordarse a través de la reforma del artículo 59 bis de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

En las actuaciones del Defensor del Pueblo, tras las quejas recibidas y las visitas realizadas, se constató que la práctica administrativa supedita la regularización de las víctimas identificadas a su colaboración con la investigación penal.

La errónea apreciación de que la concesión del período de restablecimiento y reflexión de al menos 90 días –que se puede otorgar a las víctimas detectadas para facilitar la protección– está supeditada a la colaboración en el procedimiento penal tiene como resultado la falta de identificación y, por tanto, de protección de mujeres y niñas que acceden irregularmente por vía marítima a España.

Resulta también preocupante el escaso número de autorizaciones que se conceden en atención a la situación personal de la víctima. De nuevo se detecta una incorrecta interpretación en la práctica administrativa del procedimiento previsto en la legislación

de extranjería. En el informe de esta institución sobre [La migración en Canarias](#) ya se alertó sobre esta cuestión en 2021. Desde entonces prosigue sus actuaciones con los distintos organismos con competencias en la materia, insistiendo en la necesidad de mejorar los protocolos para la detección de perfiles especialmente vulnerables, tales como niñas y mujeres, potenciales víctimas de trata.

Tras las visitas y actuaciones realizadas en 2023, el Defensor del Pueblo está realizando un especial seguimiento de esta cuestión, dado el incremento en las llegadas irregulares de mujeres y niñas. A este respecto, esta institución considera que hay que tener una especial atención de las carencias detectadas en general en el procedimiento de determinación de la edad, de las que se da cuenta en el capítulo dedicado a migraciones del presente informe (en el capítulo 4 de la parte III). En particular, la ausencia de un enfoque de género del que adolece el citado procedimiento, contribuye a invisibilizar a las adolescentes que no se autoidentifican como menores de edad, con lo que se aumenta el riesgo en el que se encuentran.

EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE [III, 7]

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

Admisión del alumnado [III, 7.1.1]

Procesos de admisión

Las quejas recibidas por el Defensor del Pueblo permiten constatar la insuficiencia de plazas para atender la demanda de escolarización en el primer ciclo de Educación Infantil en algunas comunidades autónomas y las diferencias derivadas en cuanto al coste de esta educación según el municipio o comunidad autónoma de residencia.

En este capítulo del informe se trata de manera específica este asunto y se refleja el interés de esta institución por garantizar que la escolarización en este ciclo formativo responda a los criterios de universalidad y gratuidad, de acuerdo con lo recogido en la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.

Los procesos de admisión en centros escolares en el segundo ciclo de Educación Infantil, Primaria y Secundaria siguen motivando un elevado número de quejas, aunque se ha apreciado un pequeño descenso respecto a las presentadas el año pasado.

Con carácter general los ciudadanos no cuestionan la aplicación de los criterios prioritarios aplicados por las administraciones educativas para determinar la asignación del centro educativo, sino el resultado de la aplicación de esos criterios. Ello hace que muchas de estas quejas no puedan ser admitidas a trámite, toda vez que no cabe apreciar irregularidad en el actuar de la Administración.

Un motivo recurrente de queja es la admisión de hermanos en distintos centros educativos. En estos supuestos, el Defensor del Pueblo inicia actuaciones de carácter informativo, considerando que se trata de un criterio prioritario previsto en la Ley de Educación con una incidencia incuestionable en la organización familiar. En la práctica totalidad de estos casos, la Administración finalmente ofrece la posibilidad de escolarizar a todos los hermanos en un mismo centro, si bien puede ser distinto a las preferencias mostradas por los progenitores.

Admisión de alumnado extranjero sin autorización administrativa de residencia

En 2023 se ha concluido el seguimiento de las actuaciones de oficio emprendidas para garantizar el acceso de las personas extranjeras que se hallan en España a todas las enseñanzas postobligatorias del sistema educativo español, sin limitaciones derivadas de

su edad o situación administrativa, así como la atención presencial en los procesos de admisión de alumnos en centros sostenidos con fondos públicos.

En estas actuaciones se ha podido constatar que, si bien las decisiones de las administraciones se atienen a la obligación que la legislación básica estatal impone para garantizar el acceso de los extranjeros a todas las enseñanzas del sistema educativo español, no en todos los casos la normativa autonómica, las resoluciones y las instrucciones de las últimas convocatorias, así como los impresos de solicitud, contienen una previsión clara sobre la suficiencia del número de identificación de extranjero (NIE) o del pasaporte para la admisión y matrícula. Esta omisión debía ser corregida con el fin de evitar que un posible error interpretativo pudiera conllevar la no participación en el proceso de admisión de este alumnado.

Todas las Administraciones educativas concernidas han aceptado la [Recomendación](#) formulada por el Defensor del Pueblo en el sentido indicado.

Calificaciones [III, 7.1.2]

Nota media de estudios realizados en el extranjero

El Defensor del Pueblo desde hace años viene realizando actuaciones en relación con aquellos alumnos que, habiendo realizado en el extranjero algunos de los cursos de ESO o Bachillerato, son baremados en el período ordinario de admisión en enseñanzas postobligatorias con una nota media de 5 puntos al final de la etapa, por no disponer de la credencial de homologación durante el plazo de presentación de solicitudes.

Esta decisión parte de una interpretación errónea de las instrucciones fijadas por la Secretaría de Estado de Educación, Formación Profesional y Universidades para el cálculo de la calificación final que debe figurar en las credenciales de convalidación de primero de Bachillerato y de homologación de títulos extranjeros al título de graduado o graduada en Educación Secundaria Obligatoria (ESO) y al de bachiller español.

El Defensor del Pueblo formuló una [Recomendación](#) para que se corrija este criterio. Las consejerías de Cantabria, Comunidad Valenciana y Generalitat de Cataluña aceptaron la Recomendación.

Este mismo criterio se ha trasladado al Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes para el cálculo de la calificación final que debe figurar en las credenciales de homologación de los títulos extranjeros de Formación Profesional homologados a títulos del sistema educativo español. En estos casos, la nota media puede llegar a ser determinante para la obtención de plaza en ciclos formativos o estudios universitarios con elevada demanda. La Secretaría General de Formación Profesional ha trasladado al Defensor del Pueblo que dicha [Recomendación](#) será tenida en cuenta en el proyecto de

real decreto sobre homologación y convalidación de títulos y estudios extranjeros de educación no universitaria, actualmente en tramitación.

Calificación de matrícula de honor en Bachillerato

En los centros educativos del País Vasco que no superan quince alumnos por curso de Bachillerato no se puede otorgar la calificación de matrícula de honor. Esta previsión no contempla las peculiaridades de los centros educativos de entornos rurales y determina la imposibilidad de premiar la excelencia y el acceso a exención de tasas universitarias, por lo que el Defensor del Pueblo formuló una [Recomendación](#) para su modificación. La consejería competente del Gobierno Vasco comunicó que dicha Recomendación será estudiada pero todavía no ha comunicado si la acepta.

Centros docentes [III, 7.1.3]

Retrasos en la construcción de centros docentes

El Defensor del Pueblo recibió numerosas quejas sobre retrasos en la construcción de centros docentes que superan ampliamente los plazos inicialmente previstos, en algunos casos en varios años. Los alumnos que padecen esta situación se ven obligados a recibir las clases en barracones prefabricados o, en tanto finalizan las obras, son escolarizados en centros educativos preexistentes que no disponen de instalaciones ni infraestructuras para soportar el incremento del alumnado y ofrecer una educación de calidad.

Esta institución está realizando un seguimiento de todos los casos recibidos para analizar el avance de las obras y la efectiva incorporación de los alumnos en condiciones óptimas. A título de ejemplo, puede reseñarse la finalización este año de la construcción de un centro docente iniciada en Madrid en el año 2015, o las actuaciones seguidas con motivo de la masificación apreciada en distintos centros educativos de Educación Primaria y Secundaria del municipio de Los Alcáceres (Murcia).

El Defensor del Pueblo ha iniciado también actuaciones ante el Gobierno de Aragón en relación con las condiciones de seguridad de un centro de Educación Infantil y Primaria de Zaragoza ubicado en el cono de deyección de un barranco que se inundó como consecuencia de un episodio de lluvias torrenciales. Estas actuaciones se encuentran a la espera de respuesta.

Adaptación de las instalaciones a las temperaturas extremas

Las altas temperaturas que se produjeron en buena parte de la península durante el curso escolar, que determinaron incluso que alguna comunidad autónoma hubiera suspendido las clases durante varios días, motivaron una actuación de oficio del Defensor del Pueblo ante las Administraciones educativas, a fin de conocer las medidas adoptadas para procurar que la temperatura de las aulas se sitúe en márgenes que permitan la continuidad del curso escolar.

Por otro lado, el Defensor del Pueblo ha recibido quejas sobre la falta de acondicionamiento de algunos centros educativos para hacer frente a las altas temperaturas. A este respecto, recibió numerosas quejas sobre la falta de adecuación de escuelas infantiles. En el desarrollo de estas actuaciones, las administraciones competentes se comprometieron a tomar las medidas necesarias para bajar las temperaturas de las aulas y procurar así el bienestar de los alumnos.

Alumnado con necesidades educativas especiales [III, 7.1.4]

El plan de educación inclusiva que prevé la disposición adicional cuarta de la Ley Orgánica de Educación (LOMLOE), cuya finalización está prevista en junio de 2024, será un elemento relevante para profundizar con rigor en la garantía efectiva del derecho a la educación del alumnado con necesidades educativas especiales.

En España, más del 80 % de este alumnado se encuentran escolarizado en centros ordinarios con apoyos, y el resto en aulas específicas o centros de educación especial, existiendo diferencias significativas entre comunidades autónomas.

Las cuestiones que han sido objeto de atención por parte del Defensor del Pueblo en este ámbito se relacionan con los aspectos que se detallan en los siguientes epígrafes.

Evaluación psicopedagógica y modalidad de escolarización

Las distintas normativas autonómicas prevén que el proceso de evaluación psicopedagógica, que permite fundamentar y concretar las decisiones respecto al tipo de respuesta educativa que el alumno requiera en función de sus necesidades educativas, deba realizarse por el servicio o departamento de orientación.

En atención a esta y las demás responsabilidades que la normativa atribuye a estos docentes en la evaluación y diagnóstico de necesidades educativas, el Defensor del Pueblo planteó al Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes la conveniencia de exigir unos determinados requisitos de formación académica en los procesos selectivos del profesorado de esta especialidad.

La participación activa de la familia es fundamental en el proceso de evaluación psicopedagógica. Esta institución ha podido constatar que en algunas ocasiones se reduce a ser informados del resultado de la evaluación. Además, todavía hay comunidades autónomas que no han articulado cómo deben actuar los centros educativos cuando los padres o tutores legales no están conformes con que se lleve a cabo esta evaluación, lo que demora innecesariamente el necesario ajuste educativo. Tampoco han determinado los procedimientos para resolver la discrepancia de las familias con las conclusiones del informe psicopedagógico o con el dictamen o propuesta de escolarización formulada por la Administración.

El Defensor del Pueblo considera que es necesario que todas las comunidades autónomas articulen un procedimiento que permita la resolución del conflicto con las debidas garantías jurídicas.

Actividades extraescolares

La falta de oferta de extraescolares en los centros preferentes para alumnos con necesidades educativas especiales motivó que el Defensor del Pueblo realizase una [Recomendación](#) para que se recordara a los centros educativos que las actividades extraescolares impartidas en ellos, aprobadas por el consejo escolar, deben garantizar su participación en igualdad de condiciones.

Centros de educación especial

En el curso de una investigación sobre las condiciones en las que se encontraba un centro de educación especial público de Castilla-La Mancha, el Defensor del Pueblo realizó una visita a dicho centro, en la cual se comprobó la existencia de barreras arquitectónicas, como rampas con un porcentaje de pendiente mayor al indicado en la normativa de accesibilidad, puertas por las que solo caben los alumnos en silla de ruedas con la ayuda de un adulto, baños no accesibles, patios sin sombra o el acceso al centro con socavones y compartido con vehículos.

Trabajadores del centro aludieron a la excesiva rotación del personal en la residencia del centro, la escasez de personal durante el horario de comedor y la falta de formación para la respuesta ante situaciones de emergencia.

Todas estas consideraciones se pusieron en conocimiento de la Consejería de Educación, Cultura y Deportes de Castilla-La Mancha, sin que se haya recibido respuesta de dicha Administración al cierre del presente informe.

[...]

Servicios escolares complementarios [III, 7.1.6]

Transporte escolar en el ámbito rural

El transporte escolar es un servicio complementario esencial para garantizar la equidad y la compensación de las desigualdades en la educación y fundamental en el ámbito rural.

Los cambios demográficos inciden en los mapas escolares y hacen necesaria la prestación de este servicio escolar al alumnado de enseñanzas obligatorias escolarizado en los centros públicos que les correspondan según zonificación, cuando la falta de líneas de transporte público y la distancia desde el domicilio al centro docente así lo justifiquen.

En atención a este criterio, el Defensor del Pueblo formuló a la Consejería de Educación, Cultura y Deportes de la Junta de Castilla-La Mancha una [Recomendación](#) para la modificación normativa de las circunstancias que determinan la condición de

usuario del transporte escolar, al objeto de que pueda ser autorizada la extensión de este servicio a los alumnos residentes en núcleos de población del mismo municipio en que esté ubicado el centro docente cuando la distancia desde su domicilio lo haga aconsejable. Esta Recomendación se encuentran a la espera de respuesta.

Paralelamente, se dirigió una [Sugerencia al Ayuntamiento de Seseña \(Toledo\)](#) para que ambas administraciones colaboren en la planificación de una línea de transporte urbano que dé servicio al alumnado del municipio que estudia en un instituto público que dista 6 kilómetros de su residencia. La corporación local informó de que el servicio de autobús escolar comenzó a funcionar a finales del mes de noviembre de 2023.

La ausencia de transporte escolar en zonas rurales de la Región de Murcia fue objeto de numerosas quejas por haber comenzado el curso escolar sin líneas de autobús entre municipios existentes hasta entonces, lo que dificultaba el acceso al centro escolar de muchos estudiantes. El Defensor del Pueblo inició una actuación por este motivo y aún no ha recibido la información solicitada a la Administración educativa en el momento del cierre del presente informe.

Como en años anteriores, el Defensor del Pueblo sigue recibiendo quejas que solicitan el uso del transporte escolar para aquellos alumnos de Bachillerato y Formación Profesional que residen en zonas rurales o núcleos de población dispersos, cuando la posible percepción de una ayuda individualizada no garantiza el que puedan desplazarse hasta el centro docente, al no disponer de servicio público de transporte regulado.

Según datos oficiales del Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes, en 2022 la tasa de abandono educativo temprano de personas de 18 a 24 años que no había completado la segunda etapa de la educación secundaria alcanzó la cifra de un 13,9 %, lo que sitúa a España como el segundo país de la Unión Europea con más jóvenes que no continúan sus estudios.

La mejora de la accesibilidad de la oferta postobligatoria para los alumnos que se ven obligados a desplazarse es uno de los diversos factores que podrían contribuir a reducir estas tasas de abandono del sistema educativo. Las autoridades educativas deben procurar los medios necesarios en aquellos casos en los que resulte precisa la provisión del servicio de transporte, como así ha sido previsto en algunas comunidades autónomas, incluso garantizando su gratuidad en niveles educativos no obligatorios.

Ayudas individualizadas de comedor escolar

Las ayudas para el servicio de comedor escolar constituyen un pilar fundamental para la equidad y la cohesión social en educación, además de un importante recurso para avanzar en la conciliación de la vida laboral y una garantía del derecho a la protección de la infancia, en cuanto que permite el acceso a una alimentación equilibrada y saludable. En este servicio complementario a la educación debe entenderse incluido el desayuno escolar.

Las comunidades autónomas han ido aumentando las partidas presupuestarias destinadas a la provisión del servicio de comedor. Sin embargo, sigue sin darse cobertura a toda la demanda existente, dados los bajos umbrales de renta familiar establecidos para acceder a estas ayudas, lo que es motivo frecuente de queja ante el Defensor del Pueblo.

Resulta necesario avanzar en condiciones más equitativas con políticas públicas dirigidas a incrementar la cobertura del sistema de becas y ayudas de comedor escolar, atendiendo a las familias en situación socioeconómica desfavorable y en todo caso tendiendo a la gratuidad de las que están en situación de pobreza o riesgo de exclusión.

El derecho a la educación de los extranjeros menores de dieciocho años que se hallan en España incluye el acceso al sistema público de becas y ayudas. En una actuación de oficio pendiente de respuesta, el Defensor del Pueblo formuló una [Recomendación a la Comunidad de Madrid](#) para la modificación de la documentación que se exige para acreditar los ingresos económicos de las familias, ya que no es accesible para los extranjeros en situación irregular y puede suponer de hecho la exclusión de este alumnado como beneficiario de estas becas.

Adaptación del menú escolar

En España no existe una normativa estatal reguladora del funcionamiento de los comedores escolares. La gestión recae sobre las comunidades autónomas, lo que, unido a la autonomía de gestión que la Ley de Educación reconoce a los centros educativos, determina una amplia heterogeneidad en cuanto a la posibilidad de incluir, junto a un menú ordinario, unos menús especiales respetuosos con las creencias religiosas y las convicciones personales.

Ante la negativa de algunos centros educativos a aceptar este tipo de adaptaciones del menú, el Defensor del Pueblo ha recordado el compromiso asumido por la gran mayoría de consejerías competentes en materia de educación y sanidad de las comunidades autónomas en el documento de consenso sobre «La alimentación saludable en los centros educativos», aprobado el 21 de julio de 2010, en el seno del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud. Ahí se contemplaba la posibilidad de ofrecer menús alternativos a aquellos alumnos que, por aspectos culturales o religiosos, soliciten la exclusión de un tipo de alimento, siempre que las condiciones de organización e instalaciones lo permitan, sea asumible económicamente y suficiente para cubrir las necesidades nutricionales de los escolares. Actualmente está en trámite un real decreto que prevé recoger este acuerdo con rango normativo.

[...]

DEPORTE [III, 7.4]

La Ley 39/2022, de 30 de diciembre, del Deporte, actualiza la cuantía del Seguro Obligatorio Deportivo (SOD) por la que venía abogando el Defensor del Pueblo en informes anteriores, al prever que la cuantía de las prestaciones mínimas del Seguro Obligatorio Deportivo será, como mínimo, la del baremo establecido para la valoración de los daños y perjuicios causados en accidente de circulación.

Por [Resolución](#) de 29 de marzo de 2023, el Defensor del Pueblo acordó no interponer recurso de inconstitucionalidad contra determinados preceptos de la ley en relación con el derecho de los extranjeros sin autorización administrativa, incluidos los **menores de edad**, a la práctica del deporte federado.

Sin perjuicio de lo anterior, la institución formuló una [Recomendación al Ministerio de Cultura y Deporte](#) con la finalidad de que se exprese con claridad la titularidad de este derecho. La Recomendación fue aceptada con el compromiso de ser atendida en el desarrollo reglamentario de la ley. Debe entenderse, en todo caso, que el derecho está reconocido y no precisa de desarrollo reglamentario para su ejercicio.

Se han seguido actuaciones puntuales ante algunas federaciones de fútbol por, supuestamente, no haber permitido federarse a **menores de edad extranjeros** con motivo de carecer de autorización de residencia. De estas quejas se dará oportuno seguimiento en el próximo informe.

En esta dirección, el Defensor del Pueblo llevó a cabo actuaciones ante el Consejo Superior de Deportes y la Real Federación Española de Fútbol (RFEF), en las que se cuestionaba la exigencia en el Reglamento General de la Real Federación Española de Fútbol, previa a la aprobación de la nueva Ley del Deporte, de la acreditación de la residencia legal en España para la inscripción de menores de edad en el ámbito del fútbol aficionado, y solicitó su parecer sobre la modificación del reglamento federativo. Estas actuaciones están pendientes de respuesta.

El Defensor del Pueblo debe incidir en la necesidad del desarrollo reglamentario de la Ley del Deporte en el ámbito sancionador, que debió haberse producido en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de esta ley. En tanto se procede a este desarrollo reglamentario se mantiene con carácter transitorio el régimen sancionador previsto en la anterior ley, que puede generar inseguridad jurídica y en algunos aspectos no responde a las actuales exigencias sociales.

[...]

Finalmente, el Defensor del Pueblo formuló a la Federación de Baloncesto de Madrid una [Recomendación](#) para que se adopten las iniciativas que permitan la autorización de licencia deportiva de los **niños prematuros** en la categoría que corresponda a su edad

corregida, cuyos padres, tutores, o representantes legales lo soliciten, en términos análogos a como ocurre en el sistema educativo, y una [Sugerencia](#) para que se resuelva expresamente la solicitud formulada para un menor deportista en ese sentido.

Las resoluciones no fueron aceptadas por la Federación de Baloncesto de Madrid, por lo que la actuación continúa ante el Consejo Superior de Deportes.

SANIDAD [III, 8]

[...]

SALUD MENTAL [III, 8.5]

La falta de recursos especializados, propios o concertados, en los servicios autonómicos de salud ha hecho que el seguro escolar sirva como alternativa para dar respuesta a las necesidades de **tratamiento psiquiátrico intensivo en el caso de adolescentes y jóvenes**. El seguro escolar cubre este tipo de atención a los estudiantes menores de 28 años de edad, matriculados desde tercero de la ESO hasta el tercer ciclo universitario, costeando parcialmente tratamientos en centros de titularidad privada, que ofrecen estancias temporales para tratamiento multidisciplinar y rehabilitación. La gestión de este seguro escolar corresponde al Instituto Nacional de la Seguridad Social, y está regulado por la Ley de 17 de julio de 1953.

La Secretaría de Estado de Seguridad Social y Pensiones comunicó al Defensor del Pueblo no estar planteada, en este momento, una reforma de dicha regulación (por ejemplo, en materia de aportaciones y de coberturas). Por otro lado, confirmó que el 95 % del gasto en seguro escolar, que ha crecido en estos años, está vinculado a tratamientos neuropsiquiátricos.

Las quejas recibidas por el Defensor del Pueblo en materia de salud mental manifestaban en muchos casos el desacuerdo de los pacientes con las normas de funcionamiento en los centros u hospitales, las actividades, el tratamiento médico o las medidas de carácter restrictivo empleadas.

En otro grupo numeroso de quejas se expresaba la necesidad, normalmente por los familiares, de encontrar una solución en un centro adecuado para el paciente, ante la imposibilidad o riesgos en la convivencia. Y se siguieron recibiendo también las quejas de pacientes de salud mental que expresaban la dificultad que encuentran para relacionarse con las entidades y personas encargadas de prestarles los apoyos de complemento de su capacidad (antiguas entidades tutelares).

[...]

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

[...]

PRESTACIONES CONTRIBUTIVAS [III, 9.4]

[...]

Prestación por cuidado de menores afectados por cáncer u otra enfermedad grave [III, 9.4.2]

Durante 2023, las actuaciones del Defensor del Pueblo propiciaron que las entidades colaboradoras reconocieran la prestación por cuidado de menores afectados por cáncer u otra enfermedad grave cuando el progenitor no solicitante se encuentra en situación de incapacidad temporal con el contrato de trabajo suspendido. Esta institución recordó a la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social que, de acuerdo con el criterio de gestión 18/2021 del Instituto Nacional de la Seguridad Social, dicha prestación procede en las circunstancias señaladas, cuestión que la Dirección General trasladó a las mutuas colaboradoras concernidas.

[...]

POLÍTICAS SOCIALES [III, 10]

SISTEMA DE PROTECCIÓN DE MENORES [III, 10.1]

Con respecto al funcionamiento de los servicios de protección a la infancia y la adolescencia, hay que indicar que en la parte II de este informe, en su capítulo 4, se destacan algunos resultados de la actuación general seguida con las diferentes Administraciones en relación con los casos de abuso y explotación sexual que afectan a menores que se encuentran en régimen de protección.

La situación de riesgo del menor

En el marco de las jornadas anuales de coordinación del Defensor del Pueblo y las defensorías autonómicas, se abordó en 2023 como tema específico las situaciones de riesgo de los menores, en los términos que define la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor.

Las jornadas tuvieron lugar en Barcelona, los días 24 y 25 de noviembre de 2023, y los defensores del pueblo acordaron una declaración común con el título de «Proteger a la infancia protegiendo sus derechos: un reto desde las defensorías. Prevenir para proteger».

Dicha declaración se centró en una serie de puntos que los defensores del pueblo consideraron necesario impulsar:

- actuar con agilidad, rigor, eficiencia y eficacia ante una situación de riesgo desde el enfoque de los derechos de los menores de edad, atendiendo a su interés superior;
- consensuar criterios comunes, homogéneos y sistematizados para implantar una base de datos donde se recojan las situaciones de riesgo;
- invertir en políticas de infancia y, en especial, en medidas de prevención en los distintos ámbitos;
- fomentar las medidas o acciones de parentalidad positiva;
- implantar una herramienta técnica para valorar las situaciones de riesgo en la infancia y la adolescencia, regulada en una disposición con el adecuado rango normativo;
- elaborar y aprobar una reglamentación que clarifique y regule el procedimiento de la declaración de riesgo y que garantice la unidad de criterios en cada comunidad autónoma;

- garantizar el proceso de escucha activa del niño o niña afectado, desarrollando un instrumento que se adecue a su edad y madurez, así como la calidad de la información facilitada a la familia;
- incrementar las medidas de coordinación y colaboración entre las distintas Administraciones;
- incrementar los recursos personales, ofreciendo formación especializada y promoviendo la estabilidad de este personal;
- prestar apoyo especializado a los menores inimputables, que hayan cometido un hecho constitutivo de infracción penal, pero no hayan cumplido los 14 años, a fin de prevenir la reincidencia, haciendo extensivo el apoyo a las familias y a las víctimas.

Situación de desamparo

Con relación a las declaraciones de la situación de desamparo, el Defensor del Pueblo continuó realizando, en respuesta a las quejas recibidas, un seguimiento de las mismas, pidiendo en cada caso información sobre el plan individual de protección acordado, el programa de reagrupación familiar, el régimen de visitas y comunicación establecido entre el menor y su familia de origen, o las causas de la separación de hermanos cuando se produce, entre otras situaciones.

Cuando los servicios sociales municipales pueden constatar una situación de desprotección grave y así lo han trasladado al órgano autonómico competente, la adopción de la resolución correspondiente ha de ser rápida y eficaz, criterio compartido por la Junta de Andalucía tras la [Recomendación](#) formulada por el Defensor del Pueblo en este sentido.

Mientras asume la tutela, la Administración es responsable y representante legal de los menores en desamparo. Por tanto, hay gestiones que la Administración debe realizar y no cabe delegar en los acogedores, como es la inscripción en el Registro Civil o la solicitud de la nacionalidad que corresponda al menor.

En 2023 el Defensor del Pueblo concluyó, finalmente, una actuación iniciada en 2019 sobre el caso de una menor en acogimiento con su tía, que carecía de nacionalidad y de inscripción registral por la inactividad del órgano competente.

FAMILIAS NUMEROSAS [III, 10.2]

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

El Defensor del Pueblo ha dejado constancia en anteriores informes anuales de las actuaciones y reflexiones que le trasladan los ciudadanos, con relación a la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas. El día 30 de marzo de 2023 se presentó a las Cortes Generales un Proyecto de Ley de Familias (121/000151),

cuyo contenido suscitó frente a esta institución algunas quejas y manifestaciones contrarias por las innovaciones que incluía. La tramitación de ese proyecto de ley, no obstante, decayó con la disolución de las Cortes y la convocatoria de elecciones generales.

Mientras tanto, continúa el debate doctrinal y jurisprudencial sobre algunos aspectos de la ley vigente. Con respecto a considerar como parte integrante de las familias a ambos ascendientes conjuntamente, cuando no existe vínculo conyugal, la Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de octubre de 2023 ha considerado que la aplicación del artículo 2.3, de la ley vigente, no excluye que tengan la consideración de ascendientes los dos progenitores, aun cuando no haya vínculo conyugal, pero esté inscrita la pareja de hecho en un registro de uniones de hecho. Esta sentencia viene a refrendar la interpretación que ya han hecho expresamente algunas comunidades autónomas como Canarias que, en noviembre de 2021, había dictado instrucciones para el reconocimiento de la condición de familia numerosa a las unidades familiares cuyos miembros ascendientes progenitores están constituidos en pareja de hecho.

Dificultades para la solicitud y renovación de los títulos de familia numerosa

Sobre los problemas de retraso en la tramitación de los títulos de familia numerosa, se pueden destacar los siguientes asuntos:

- La Junta de Andalucía informó de que los problemas de demora se estaban subsanando tras la publicación del Decreto-ley 14/2022, de 20 de diciembre, que, entre otros asuntos, regula una simplificación de los procedimientos de expedición del título de familia numerosa y de atención a las personas con discapacidad.
- El Gobierno de Canarias informó de haber adoptado varias decisiones en materia de gestión. Amplió, por un lado, el plazo para la resolución y notificación de los procedimientos en materia de familias numerosas, y la vigencia del título de familia numerosa hasta su resolución. Por otro lado, como solución transitoria, emitió una orden de encargo a la Fundación Tutelar Canaria para la Acción Social, para la realización de funciones de carácter técnico y de gestión en la tramitación de estos títulos.
- La Comunidad de Madrid informó de que procedió a prorrogar la vigencia de los títulos caducados en varias ocasiones. Mediante el Decreto 30/2023, de 5 de abril, prolongó, con carácter general, la vigencia de los títulos de familia numerosa hasta que el último de los hijos cumpla los 26 años, eliminando cargas administrativas innecesarias para las familias y los miembros de la unidad familiar que permanezcan cumpliendo los requisitos para mantener tal

condición, cuando se produzca la exclusión de algún miembro por las causas establecidas en la ley.

[...]

SITUACIONES DE NECESIDAD, RIESGO DE POBREZA Y EXCLUSIÓN SOCIAL [III, 10.6]

De acuerdo con los últimos datos disponibles, en 2023 empeoró el riesgo de pobreza o de exclusión social en España. En ese año se produjo un incremento en el indicador estadístico de referencia en la Unión Europea (llamado AROPE: *At Risk Of Poverty and/or Exclusion*), según el cual esa situación afectó en 2023 al 26,5 % de la población residente en España, unos 12,7 millones de personas (400.000 más que 2022). Entre los elementos que conforman este indicador, destaca el alza en el número de afectados por carencia material severa, y resulta de mayor preocupación el incremento del porcentaje de **menores de 16 años en situación de riesgo de pobreza**.

Teniendo en cuenta la estimación de que el producto interior bruto de España ascendió un 8,6 por ciento en el mismo 2023, resulta imprescindible recordar que la reducción de la desigualdad económica, en el Estado social y democrático de Derecho, ha de ser un objetivo permanentemente renovado para el conjunto de los poderes públicos. Y esto muy particularmente para aquellas administraciones llamadas a hacer efectivas las políticas de protección social y encargadas de gestionar las diferentes prestaciones y ayudas sociales existentes.

[...]

COMUNICACIONES Y TRANSPORTES [III, 14]

COMUNICACIONES [III, 14.1]

[...]

Telefonía móvil [III, 14.1.2]

[...]

Recepción de mensajes fraudulentos

En los dos informes anuales precedentes, el Defensor del Pueblo daba cuenta de una estafa que consistía en que los ciudadanos recibían mensajes SMS en sus terminales móviles que, al abrir los enlaces, permitían la sustracción de información relevante sobre contactos y datos bancarios.

El Instituto Nacional de Ciberseguridad (INCIBE) indicó al Defensor del Pueblo la puesta a disposición de la ciudadanía del canal telefónico 017 «Tu ayuda en ciberseguridad». Se trata de un servicio nacional, gratuito y confidencial dirigido a ciudadanos usuarios de internet, empresas y profesionales, así como a **menores y su entorno** (padres, educadores y profesionales que trabajen en el ámbito del menor o la protección en línea ligada a los menores). El servicio es atendido por un equipo multidisciplinar, que ofrecen asesoramiento técnico, psicosocial y legal.

[...]

TRANSPORTES E INFRAESTRUCTURAS CONEXAS [III, 14.3]

[...]

Transporte interurbano por ferrocarril [III, 14.3.3]

[...]

Garantías en el transporte de menores de edad

En relación con la expulsión, el 24 de octubre de 2022, en la estación de Palencia, de un grupo de 22 menores que, acompañados de dos monitores, realizaban el recorrido Barcelona-León a bordo de un tren de Larga Distancia de Renfe, el Defensor del Pueblo dirigió a Renfe dos [Recomendaciones](#), que básicamente pretendían la adopción de un protocolo para evitar en lo posible la expulsión de menores de un tren y reforzar las precauciones a adoptar en caso de que esta medida resulte ineludible. La respuesta recibida confirmó que se está elaborando un protocolo para estas situaciones, por lo que dicho proceso está siendo objeto de seguimiento.

[...]

ADMINISTRACIÓN LOCAL [III, 17]

[...]

SERVICIOS [III, 17.4]

[...]

Cobro en metálico de cuantías de pequeña entidad por uso de instalaciones

El Defensor del Pueblo recibió quejas ciudadanas por la negativa de varias Administraciones a cobrar en metálico el importe correspondiente a los precios públicos o tasas exigibles para el acceso a instalaciones públicas. Es el caso de la [Recomendación dirigida al Ayuntamiento de Alzira \(Valencia\)](#), que no aceptaba cobrar en taquilla cuantías de pequeña entidad, como la entrada diaria a la piscina.

De acuerdo con la normativa de recaudación, corresponde al ayuntamiento decidir si habilita o no una caja municipal que permita el cobro en efectivo del precio público. No obstante, el Defensor del Pueblo considera aconsejable autorizarlo, teniendo en cuenta que hay potenciales usuarios de la piscina municipal, como personas mayores o **menores de edad**, que pueden no disponer de tarjeta bancaria con la que hacer el pago. Además, no debe merecer el mismo tratamiento el pago de un abono que, según la ordenanza tiene un coste de 35 euros y que habilita para varios usos, que la compra de una entrada diaria que tiene un coste de cuatro euros y que habitualmente se paga en taquilla y no en una entidad colaboradora que puede estar cerrada o lejana a la instalación municipal.

Una decisión adoptada meramente en atención a las posibilidades que ofrece la normativa de recaudación sin atender a las distintas realidades de la población no resulta ponderada y razonable. Se trata de garantizar que toda persona que desea ser usuaria de la piscina municipal lo pueda ser, con independencia de que tenga o no tarjeta bancaria.

FUNCIÓN Y EMPLEO PÚBLICOS [III, 18]

[...]

PERSONAL ESTATUTARIO DE LOS SERVICIOS DE SALUD [III, 18.3]

[...]

Permisos y licencias

El Defensor del Pueblo continuó las actuaciones iniciadas ante el Servicio de Salud de Castilla-La Mancha (SESCAM) en relación con el desarrollo reglamentario del permiso por **cuidado de hijo menor** afectado por una enfermedad grave, según está regulado en el artículo 49.e) del Estatuto Básico del Empleado Público. Esta actuación se encontraba pendiente de respuesta en el momento de cierre del presente informe.

[...]

SUPERVISIÓN DE LUGARES DE PRIVACIÓN DE LIBERTAD POR EL DEFENSOR DEL PUEBLO EN SU CONDICIÓN DE MECANISMO NACIONAL DE PREVENCIÓN (MNP) [SECCIÓN IV – ANEXO MNP]¹

[...]

DATOS GENERALES SOBRE LAS VISITAS [CAPÍTULO 1]

[...]

Captación de datos

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

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

Visitas a los lugares de privación de libertad

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

En la siguiente tabla se indican los datos relacionados con las actuaciones realizadas y los lugares visitados.

¹ El informe del Mecanismo Nacional de Prevención (MNP) completo es un anexo del informe anual, del que está extraída esta parte de la publicación relacionada con niños y adolescentes. La sección IV del informe anual es un resumen de este anexo o informe completo.

Actuaciones realizadas en lugares de privación de libertad	
Centros para menores infractores	9

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

Comunidades y ciudades autónomas, provincias y actuaciones realizadas	
Andalucía	
Córdoba	
Centro de Internamiento de Menores Sierra Morena (CIMI) (Programa sobre género) [...]	
Comunitat Valenciana	
Valencia	
Residencia Socioeducativa Mariano Ribera (CIMI) (Programa sobre género) [...]	
Extremadura	
Badajoz	
Centro de Cumplimiento de Medidas Judiciales Vicente Marcelo Nessi (CIMI) (Programa sobre género) [...]	

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

[...]

Visitas con enfoques específicos transversales

El Mecanismo Nacional de Prevención (MNP) desarrolla visitas integradas en proyectos o programas con enfoque transversal que son los siguientes: programa de prevención de la discriminación por razón de género, programa sobre discapacidad y programa sobre la salud mental. Más allá de estos programas, el MNP también realiza visitas encuadradas en proyectos específicos: fallecimientos en prisión, personas mayores en

prisión o impacto y efectos de la privación de libertad de larga duración en el ámbito penitenciario en personas con grandes condenas. Iniciativas que, aunque con distinto grado de desarrollo, avanzan y en su conjunto se consolidan como una forma innovadora y necesaria de afrontar el trabajo futuro del MNP. El capítulo 4 aborda con detalle estos programas transversales.

[...]

MEDIDAS DE PREVENCIÓN Y AVANCES [CAPÍTULO 2]

[...]

Avances producidos en diversas materias

Se destacan a continuación algunos avances que el Mecanismo Nacional de Prevención (MNP) ha detectado este año en distintas administraciones que tomaron en cuenta las Recomendaciones y Sugerencias que ha ido formulando en los últimos años este Mecanismo.

- **Recogida de datos.**
 - La aceptación de la Recomendación para que en los centros de internamiento de menores infractores se establezca un registro en el que se documente cualquier tipo de **discapacidad de los menores**, con el fin de articular una respuesta de tratamiento con enfoque de género.

[...]

- **Contratación de personal.** El MNP constató la mejora que supone la contratación de profesionales del trabajo social y de mediación cultural, figuras especialmente relevantes para facilitar la integración social y el mantenimiento de los vínculos familiares en los **centros de internamiento de menores infractores**.
- **Materia de prevención del riesgo de conductas autolesivas.** El MNP consideró favorables los avances producidos en algunos **centros de menores infractores** en materia de prevención del riesgo de conductas autolesivas, incluyendo el registro de altas y bajas y la evaluación por profesionales de psicología y psiquiatría al ingreso de variables como la nacionalidad, el conocimiento del idioma, o si se ha vivido un proceso migratorio. También es un avance que no sean alojadas en el mismo módulo que las personas recién ingresadas que se encuentran cumpliendo una sanción de separación de grupo o están en aislamiento provisional.

[...]

- **Mejoras en instalaciones.** Se han mejorado las condiciones de iluminación artificial y natural del interior de las habitaciones, para favorecer las condiciones para el estudio y la lectura en los **centros de internamiento de menores infractores**. La Secretaría General de Instituciones Penitenciarias inició en 2023 unas obras de acondicionamiento para que en el archipiélago canario haya instalaciones adecuadas para atender las necesidades de las mujeres embarazadas o que ya han tenido hijos y así evitar el desarraigo que hasta ahora se produce en estas circunstancias.
- **El sistema de presentación de quejas.** En los centros de internamiento de **menores infractores** mejoró este sistema, al permitir las autoridades competentes la presentación de quejas en sobre cerrado, facilitando que se conserve copia y evitando así el riesgo de que no sea seguro ni confidencial.
- **Normativa y protocolos internos.** La Administración penitenciaria de Cataluña anunció la redacción de una instrucción para orientar sobre los objetivos, límites y controles que tienen que cumplir todos los procedimientos de seguimiento y seguridad aplicados a las personas internas, e igualmente informó de la elaboración de un programa para la prevención e intervención de aislamientos prolongados. También cabe subrayar el diseño en curso de un procedimiento de detección precoz de los efectos que puede producir el aislamiento o la soledad.

Las autoridades de las comunidades autónomas de Andalucía, Galicia y Murcia elaboraron un protocolo detallado para la detección de violencia de género y agresión sexual con anterioridad al ingreso en el **centro de internamiento de menores infractores**. Las autoridades de la Comunitat Valenciana están trabajando en esta misma línea. La Secretaría General de Instituciones Penitenciarias asumió que ha de remediar la falta de Protocolo de atención a las mujeres embarazadas, así como falta también de la inclusión de las mujeres en el Programa de Atención Integral a Enfermos Mentales en aquellos casos en los que concurren circunstancias que desde un punto de vista clínico lo demanden. También esta Administración asumió que la aplicación de los medios coercitivos, entre ellos la medida de aislamiento, ha de hacerse con enfoque de género.

[...]

VISITAS. HALLAZGOS Y PROPUESTAS [CAPÍTULO 3]

CENTROS DE INTERNAMIENTO DE MENORES INFRACTORES (CIMI) [3.1]

En 2023, el Mecanismo Nacional de Prevención (MNP) realizó tres visitas: al Centro de Reeducción Mariano Ribera (Burjasot, Valencia) ([visita 2/2023](#)); al Centro de Internamiento de Menores Infractores Sierra Morena (Córdoba) ([visita 12/2023](#)), y al Centro de Cumplimiento de Medidas Judiciales Vicente Marcelo Nessi (Badajoz) ([visita 34/2023](#)). Estas dos últimas visitas fueron de seguimiento.

Los tres centros también fueron visitados dentro de los programas sobre género y el programa sobre discapacidad intelectual, cuyas conclusiones son objeto de atención específica en los epígrafes correspondientes.

La titularidad y responsabilidad de todos estos centros es competencia de las respectivas comunidades autónomas, si bien dos de ellos están gestionados por entidades privadas: el centro Mariano Ribera por la Fundación Diagrama y el centro Sierra Morena por Meridianos².

Las actas elaboradas por el MNP tras estas visitas contienen 145 conclusiones, que dieron lugar a la formulación de 38 Recomendaciones, de las que 30 se dirigieron a la Consejería de Salud y Servicios Sociales de la Junta de Extremadura, 25 Sugerencias y 10 Recordatorios de deberes legales. Todas estas resoluciones se pueden consultar en el Anexo B del presente informe.

Ejes de supervisión. Desafíos y avances [3.1.1]

Estos son los principales ejes de supervisión de los centros de internamiento de menores infractores, por parte del MNP:

- Medios de contención.
- Proceso de acogida.
- Aislamiento provisional y separación de grupo.
- Personal de seguridad.
- Conductas autolesivas.

² Fundación Diagrama es una entidad sin ánimo de lucro que gestiona 22 centros de internamiento en diferentes comunidades autónomas, y Meridianos también es una entidad sin ánimo de lucro, gestiona dos centros en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

- Intimidad en las comunicaciones y visitas.
- Sistema de presentación de quejas.
- Estructura.

Avances producidos en diferentes ejes de supervisión

- **Recogida de datos.** El MNP valora los avances acerca de la incorporación de variables en la recogida de datos sistemática, como la intervención del sistema de protección de menores previa al ingreso, o la relacionada con la etnia gitana, con el fin de desarrollar medidas de atención centradas en las especiales necesidades de estas personas.
- **Contratación de personal.** El MNP consideró positivamente que en algunos centros se haya puesto en marcha la contratación de profesionales de trabajo social y de mediación cultural, figuras especialmente relevantes para facilitar la integración social y el mantenimiento de los vínculos familiares. Sin embargo, no fue aceptada la Recomendación de ampliar la presencia de personal médico, que solo acude al centro cuatro horas, un día a la semana, tiempo insuficiente para prestar una atención médica adecuada a las necesidades médicas de los menores.
- **Confidencialidad y privacidad en consultas médicas.** En cuanto a la presencia de personal durante la valoración médica de las personas internas, se aceptaron las Recomendaciones y Sugerencias formuladas por el MNP, y en adelante se van a incrementar las garantías para que las consultas médicas se produzcan en condiciones de confidencialidad y privacidad, evitando así el riesgo que representa la ausencia de intimidad.
- **Protocolo de prevención de suicidios.** El MNP consideró favorables los avances producidos en algunos centros en materia de prevención del riesgo de conductas autolesivas, donde se ha adaptado el protocolo de prevención del suicidio incluyendo variables como la nacionalidad, el conocimiento del idioma, o si se ha vivido un proceso migratorio. También es un avance que las personas a las que se ha activado el protocolo de prevención de conductas autolesivas, no sean alojadas en el mismo módulo que las personas que se encuentran cumpliendo una sanción de separación de grupo o están en aislamiento provisional.

Igualmente, el MNP considera positivo que exista un libro registro de altas y bajas de personas que han estado con el protocolo de prevención del suicidio activado y cuando este se retira. Y sigue insistiendo para que todas las personas que ingresan en un centro sean evaluadas por profesionales de psicología y

psiquiatría, con el objetivo de detectar lo más rápido posible a menores con problemas que pudieran derivar en conductas de riesgo.

- **Medidas de control y registros personales.** Sobre los registros corporales que implican el desnudo de los internos, y la realización de sentadillas, se ha aceptado que se hagan de forma excepcional, evaluando en cada caso las circunstancias que aconsejan realizar este tipo de actuación.

No obstante, en el Centro La Zarza (Murcia) (visitado el año anterior, 3/2022) se sigue considerando como un registro ordinario aquel que implica que las personas internas se desprendan de sus ropas por partes, y que una vez les proporcionan una bata, deban quitarse la ropa interior. En este mismo centro, en los registros con desnudo integral se produce una visualización completa del cuerpo desnudo de los menores. Estas cuestiones continúan siendo objeto de estudio por parte del MNP.

- **Formación del personal en técnicas de control.** El MNP detectó la mejora de la formación del personal que desarrolla funciones de seguridad en los centros tanto en técnicas de control y contención que no provoquen dolor, como en técnicas de desescalada.
- **Intimidad en comunicaciones.** Son apreciables los avances en esta materia. Según la información recibida, las visitas familiares se producen en estancias con la puerta cerrada, con la posibilidad de contacto físico. En otro caso, la Administración respondió que impartirá instrucciones para que las llamadas telefónicas, que realizan las personas privadas de libertad se produzcan en un espacio adecuado, libre de ruidos.
- **Condiciones de las instalaciones.** La falta de luz natural y de vistas al exterior de forma permanente, es un riesgo que puede potenciar el deterioro en el bienestar psíquico de los menores, por lo que la decisión de tener las persianas subidas de forma permanente durante el día se considera un avance que garantiza unas mejores condiciones. También se ha avanzado en la mejora de la luz artificial del interior de las habitaciones, que favorece las condiciones para el estudio y la lectura, y en garantizar la intimidad con la instalación de cortinas en las duchas. En un centro se ha reformado la zona de observación, con lo que ahora se dispone de luz natural y ventilación, aunque ese módulo sigue teniendo aspecto de carcelario.
- **Sistema de presentación de quejas.** El sistema de presentación de quejas ha mejorado, al permitir que se presentan en un sobre cerrado, para que el personal educativo, que es el encargado de recogerlas, no tenga acceso a su contenido. También se facilita una copia a las personas que las presentan, con lo que se

evita el riesgo de que el sistema de presentación de quejas no sea seguro y confidencial.

Situaciones de riesgo detectadas con ocasión de las visitas [3.1.2]

Ingreso

El Mecanismo Nacional de Prevención (MNP) constató que todos los centros visitados en 2023 disponen de un módulo específico para la acogida de menores que ingresan por primera vez en el centro, y que también es utilizado como módulo de observación para menores que están cumpliendo una sanción o se les ha aplicado un medio de contención.

En los centros Mariano Ribera y Vicente Marcelo Nessi, las instalaciones de los módulos de ingresos y observación tienen importantes deficiencias y muestran un marcado aspecto carcelario. Las habitaciones tienen rejas en las ventanas, no tienen apenas luz natural, no disponen de mesa, silla o un espacio donde guardar la ropa y, además, los patios asignados a esos módulos son pequeños y están cubiertos por alambradas y concertinas.

En el centro Mariano Ribera, las habitaciones del módulo de ingresos se entregaban sucias y en mal estado.

El MNP recomendó a la Administración competente que se habilite una zona distinta para los nuevos ingresos en este centro, que debe disponer de unas condiciones similares al resto de módulos residenciales, y que tampoco se utilicen los patios de los módulos de acogida, por no reunir las condiciones mínimas. La consejería competente no ha aceptado la Sugerencia formulada.

En el centro Sierra Morena, el módulo de ingreso es más parecido al resto de espacios residenciales del centro. Aun así, en alguna ocasión, los nuevos ingresos pueden permanecer en este espacio hasta dos meses. Además, durante el tiempo que permanecen en este módulo no se les permite vestir su propia ropa, el centro les facilita ropa, que es igual para todos los menores. El MNP sugirió a la Consejería de Justicia, Administración Local y Función Pública que los menores permanezcan en el módulo destinado al ingreso el tiempo mínimo imprescindible, para así iniciar el proceso reeducativo lo antes posible. También sugirió que las personas puedan elegir vestir su propia ropa, pues es un elemento de diferenciación e individualización necesario para el desarrollo de la identidad.

Empleo de medios de contención

La reforma llevada a cabo por la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y adolescencia frente a la violencia, establece que la aplicación de las medidas de contención se debe regir por los principios rectores de excepcionalidad,

la mínima intensidad posible y el tiempo estrictamente necesario. Tienen que llevarse a cabo con el respeto debido a la dignidad, a la privacidad y a los derechos del menor de edad, pero con una mayor restricción en la utilización de medidas de seguridad.

En la visita al centro Vicente Marcelo Nessi, el MNP comprobó que sigue habiendo un elevado uso de contenciones: 200 en 2021, 152 en 2022 y 189 hasta junio de 2023 (momento este de la visita). El MNP examinó varias grabaciones del sistema de videovigilancia, que mostraron que los vigilantes de seguridad hacían un uso desproporcionado de la fuerza, estando el personal educativo y cuidador presenciando esa forma de actuar sin realizar ninguna intervención ni mediación. Por ello, recomendó que se asegure que todo el personal del centro sea consciente de que el uso desproporcionado de la fuerza no es admisible, por constituir una forma de maltrato.

El MNP recordó a la Administración responsable de ese centro la importancia de garantizar que cualquier intervención física del personal de seguridad con niñas, niños y adolescentes debe ser estrictamente necesaria y proporcionada. Por ello, recomendó que la dirección del centro visualice todas las grabaciones en las que se ha utilizado un medio de contención, y emita respecto a cada una, un informe acerca de la idoneidad, correcta aplicación y duración de la contención, con el fin de reforzar la supervisión de la actuación del personal de seguridad, y evitar la situación de riesgo que representa la utilización de cualquier medio de contención.

El centro Vicente Marcelo Nessi dispone de un protocolo de actuación ante conductas violentas, en el que se regula que el personal educativo es el responsable principal de manejar estas conductas violentas. No obstante, en la práctica ocurre que estas situaciones quedan bajo el control de la actuación del personal de seguridad, lo que supone un riesgo innecesario para la integridad física de las personas que son sometidas a ellas. El MNP considera que este funcionamiento irregular del centro da lugar a situaciones que son potencialmente peligrosas, y que se deben prevenir. Por tanto, recomendó que en situaciones de tensión o violencia sea el personal educativo el responsable en la intervención, aplicando técnicas no invasivas que permitan abordar con éxito situaciones límite sin poner en riesgo la integridad física de los menores.

El MNP analizó el protocolo de adopción de medios de contención del centro Sierra Morena, y observó que se hace referencia a la sujeción mecánica mediante correas homologadas a una cama. Este tipo de actuación, como ya se ha señalado, está prohibida por el artículo 59 de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores, que fue modificado por la disposición adicional undécima de la anteriormente citada Ley Orgánica 8/2021. Por ello, formuló un Recordatorio de deberes legales.

También comprobó el MNP que en el libro registro de uso de medios de contención de ese centro se identifica únicamente con iniciales a las personas que intervienen en la contención. Para garantizar el control de la correcta aplicación de esos medios se recomendó que se haga constar siempre la identificación completa de todas las personas que intervienen en ella.

En el centro Mariano Ribera, cuando se hace uso de un medio de contención, se anota en el libro registro de expedientes disciplinarios, pero no disponen de un libro registro específico de uso de medios de contención. El MNP considera que todos los centros deberían contar con un libro registro de medios de contención donde se reflejen todos lo que se utilizan, ya sea la sujeción mecánica, la contención física personal, las defensas de goma, o el aislamiento provisional, la duración de estas medidas y los motivos por los que se han utilizado, para que sean comunicados, en su totalidad, a la entidad pública competente, al juzgado y a la fiscalía de menores.

Partes de lesiones

En el centro Mariano Ribera no se realizan partes de lesiones, por lo que el MNP formuló una Sugerencia en este sentido. El MNP considera que estos partes constituye un elemento básico de prevención y una herramienta indispensable en la investigación de quejas y denuncias de malos tratos. La Administración aceptó la Sugerencia, que será objeto de seguimiento.

En el centro Sierra Morena no siempre se realizan partes de lesiones, por lo que el MNP formuló una Sugerencia al respecto. Por otro lado, tanto en este centro como en el Vicente Marcelo Nessi, el MNP constató que algunos partes de lesiones no incorporan elementos del *Estudio sobre los partes de lesiones de las personas privadas de libertad* del Defensor del Pueblo, pues no siempre recogen la forma en la que la persona lesionada describe como se produjeron las lesiones, y no incluyen la opción de añadir fotografías.

En estos dos centros, el MNP resaltó la dificultad existente para entender el contenido del documento médico, que siempre se escribe a mano. Al ser esta una cuestión que se ha observado en otros centros de internamiento de menores dependientes de la Junta de Andalucía, el MNP recomendó que los partes de lesiones sean emitidos en un documento informático. También formuló una Recomendación en el mismo sentido a la consejería competente de la Junta de Extremadura.

Igualmente, en los centros Sierra Morena y Vicente Marcelo Nessi, el MNP tuvo conocimiento de que no se entrega una copia del parte a las personas lesionadas, por ello recomendó que siempre se entregara una copia.

Durante la visita al centro Vicente Marcelo Nessi, los responsables del centro informaron que cuando se producen lesiones no se remiten al juzgado ni al fiscal de

menores los correspondientes partes de lesiones realizados por los profesionales de medicina de la empresa externa encargada de ese servicio, en contra de lo establecido en el artículo 262 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, por lo que el MNP efectuó una Recomendación.

Asistencia sanitaria

En el centro Mariano Ribera, un médico acude al centro un día a la semana y una profesional de enfermería asiste dos días por semana. De otro lado, el MNP recibió testimonios en todas las entrevistas grupales realizadas sobre el sentimiento de desatención y la falta de respuesta de calidad ante los problemas de salud. Por ello, el MNP formuló una Sugerencia, que no ha sido aceptada, argumentando que el personal sanitario que presta asistencia en el centro es el exigido en los pliegos del correspondiente concurso administrativo.

En los centros Vicente Marcelo Nessi y Mariano Ribera, para poder recibir asistencia sanitaria, se debe rellenar una solicitud, pero no se proporciona un resguardo acreditativo de la petición, por lo que el MNP recomendó que se facilite.

La atención sanitaria no se suele hacer preservando la intimidad de los menores y adolescentes. Así, durante la valoración médica o psicológica, permanece la puerta de la consulta abierta y con la presencia del personal de seguridad, lo que vulnera el derecho a la intimidad y dificulta cualquier vínculo de confianza sanitario-paciente. Por lo que el MNP formuló Recomendaciones a las administraciones responsables.

Personal de seguridad

En el centro Mariano Ribera, la seguridad interior de las zonas residenciales es una función que desempeña el personal auxiliar de control educativo, que son los responsables de aplicar los medios de contención. Esta figura profesional no lleva un uniforme de aspecto policial, como suelen llevar los vigilantes de seguridad. Además, no portan defensas de goma, que suelen estar guardadas bajo llave, y los grilletes suelen llevarlos guardados en una funda, para que no sean visibles por los menores. El MNP considera que la presencia de este personal en las zonas residenciales, en lugar de vigilantes de seguridad, es más acorde con la función de este tipo de centros.

Por el contrario, en los centros Vicente Marcelo Nessi y Sierra Morena, la responsabilidad de la vigilancia del centro recae en personal de seguridad tanto en los accesos al centro como en las zonas residenciales de menores. Esta circunstancia hace que en la vida diaria de los centros esté presente de forma permanente la figura del vigilante de seguridad, con las implicaciones negativas que ello conlleva. En el centro Vicente Marcelo Nessi estaban presentes incluso en el interior de las aulas de formación, por lo que se crea un ambiente muy poco propicio para el estudio.

Para evitar situaciones de riesgo, el MNP considera que la presencia del personal que ejerce funciones de vigilante de seguridad debería limitarse al máximo, para así hacer posible la creación de un entorno educativo seguro, en el que se facilite el proceso de reintegración social de niñas, niños y adolescentes.

Registros corporales

En el centro Vicente Marcelo Nessi, el MNP constató que todos los registros personales realizados habían consistido en registros integrales. De 90 de ellos, en 84 no se había producido ninguna incidencia o novedad, lo que llevó a la conclusión de que se podrían estar realizando estos registros de una forma indiscriminada. La realización de este tipo de registro se rige por los principios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad y, además, solo se pueden realizar por motivos concretos y específicos. Por ello el MNP formuló un Recordatorio de deberes legales, conforme a lo dispuesto en el artículo 54.5 letra d) del Real Decreto 1774/2004, de 30 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 5/2000, reguladora de la responsabilidad penal de los menores.

El MNP también formuló este Recordatorio del deber legal al centro Mariano Ribera, donde recibió varios testimonios de menores que aseguraban que cuando regresan al centro, o después de recibir una visita, les hacen quitarse la ropa y cubrirse con una toalla, incluso deben realizar sentadillas. La Administración respondió que forman parte de registros ordinarios. El MNP considera este tipo de registro como integral, por lo que es necesario que se solicite autorización al director del centro, y que se notifique previamente al juez de menores de guardia y al fiscal de guardia con explicación de las razones que aconsejan su realización, y comunicando el resultado obtenido. Esta cuestión seguirá siendo objeto de seguimiento.

Situaciones que contemplan el aislamiento de menores

En el Centro Vicente Marcelo Nessi, el MNP apreció un elevado uso del aislamiento provisional: 61 en 2021, 61 también en 2022 y 62 en 2023 (hasta el 13 de junio, fecha de la visita), y de la sanción disciplinaria de separación de grupo entre tres y siete días, que se aplicó 34 veces en 2021, 39 en 2022 y 42 en 2023 (hasta la fecha indicada).

Como se viene manifestando en anteriores informes del mecanismo, se trata de una medida que supone una situación de riesgo que puede tener efectos negativos para la salud física y mental de los menores, por lo que sería necesario hacer un replanteamiento de esta cuestión para priorizar el uso de medidas alternativas al aislamiento.

Según la información recibida, en el Centro Sierra Morena no se había aplicado el aislamiento provisional en los últimos años, lo que el MNP valora positivamente. Con ello se demuestra que en cualquier centro de internamiento de menores se puede prescindir

de su uso y en su lugar emplear métodos menos agresivos, más propios de un centro que finalmente tiene un propósito educativo.

Conductas autolesivas

En el Centro Sierra Morena no existe un sistema de registro de las autolesiones. Al no quedar recogidos estos incidentes y sus circunstancias, que afectan seriamente a la salud de menores, son invisibilizados, por lo que no pueden ser prevenidos ni analizados. El MNP recomendó que se establezca un registro de autolesiones, para así analizar las causas y dar una respuesta terapéutica y educativa adecuada.

El Centro Vicente Marcelo Nessi proporcionó datos que reflejaban un número importante de autolesiones, pero no consta ninguna intervención específica sobre un tema tan importante para la salud mental y emocional de menores y adolescentes, por lo que el MNP recomendó la elaboración de un plan de acción que incida en la prevención y actuación sobre las autolesiones.

En las visitas realizadas en 2023, el MNP no detectó el riesgo de que las conductas autolesivas hayan conllevado algún tipo de castigo, ya sea mediante una falta disciplinaria o un medio de contención.

Atención a menores

Desde la aprobación de la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia, es de obligado cumplimiento que los centros dispongan de un Protocolo de prevención, detención y atención frente a la violencia de género u otro tipo de violencia que se produzca dentro y fuera de los centros de internamiento de menores.

El Centro Sierra Morena dispone de ese protocolo, pero se identifica la carencia de aspectos establecidos en la citada ley. Por ello, el MNP efectuó un Recordatorio del deber legal, con el objetivo de que el protocolo contemple la atención sanitaria, psicológica y social a las víctimas, además de facilitar acciones formativas, informativas y participativas continuadas a todo el personal en relación con la violencia de género y la violencia sexual.

El MNP formuló idéntico Recordatorio de deberes legales en el centro Vicente Marcelo Nessi y otro para que se dote de un coordinador o coordinadora de bienestar y protección, para el correcto funcionamiento de los protocolos exigidos en la ley, cuyas funciones son promover planes de formación sobre prevención, detección precoz y protección de los menores, dirigidos tanto al personal que trabaja en los centros como al alumnado.

El MNP constató en los centros Sierra Morena y Mariano Ribera que, en el momento de la visita, el 9,7 % y el 18 % de menores residentes, respectivamente, eran de la

comunidad gitana, y no se contaba con ninguna figura profesional de mediación. El MNP recomendó a la Administración que se revisara la respuesta educativa y terapéutica, así como la efectividad de la intervención que se realiza con estos menores, incorporando la figura de un profesional en mediación cultural, a la vista del elevado número y la circunstancia de especial vulnerabilidad de menores de esa comunidad.

En el Centro Vicente Marcelo Nessi se constató que no se recoge información desagregada de la población gitana que ingresa, lo que impide propiciar intervenciones tendentes a visibilizar y superar su especial discriminación. El MNP recomendó a la consejería competente de la Junta de Extremadura incorporar en la gestión del centro la variable de población gitana, con el fin de diseñar programas mejor orientados y más efectivos.

Estructura y condiciones de vida

Como se ha mencionado anteriormente, las instalaciones de los módulos de ingreso de los centros Mariano Ribera y Vicente Marcelo Nessi tienen un marcado aspecto carcelario. El MNP recomendó que se habiliten espacios adecuados para menores. La consejería competente no aceptó la Recomendación formulada, alegando que el uso de este departamento es necesario por razones de seguridad y protección. El MNP considera que hay formas menos agresivas para garantizar la seguridad de los menores que se encuentran en estos centros.

En el Centro Vicente Marcelo Nessi, el MNP constató que las habitaciones no tienen mesas ni sillas, además, algunas habitaciones dan a un edificio que está al lado, y carecen de cortinas que preserven la intimidad de quien las está ocupando. Por ello, se recomendó que se dote a las habitaciones de mesas y sillas, para favorecer la lectura, la escritura o el estudio, y se instalen cortinas que protejan la intimidad.

En el Centro Mariano Ribera todas las ventanas tienen cristales translúcidos que permiten el paso de la luz, pero no permiten ver el exterior, además de estar permanentemente cerradas, lo que impide que se ventilen. La Administración no aceptó la Sugerencia, alegando motivos de seguridad y protección de la intimidad. El MNP considera que la protección de la intimidad y la seguridad no son incompatibles con el derecho y la necesidad de tener acceso a vistas a través de una ventana, ya que los menores pasan largos períodos en su habitación y en el resto de estancias interiores de los módulos residenciales. La Administración debería valorar de forma individual las estancias del centro que tienen que contar con mayor privacidad.

Las habitaciones de los centros Mariano Ribera y Vicente Marcelo Nessi no disponen de baños en su interior. En este último centro tampoco disponían de llamador, por lo que, cuando necesitan ir al baño por la noche, tienen que golpear la puerta. Además, los baños no disponen de puerta y las duchas no tienen cortinas. El MNP recomendó la

instalación de llamadores en las habitaciones, para que el personal del centro atienda las peticiones de los menores, sobre todo en caso de tener que acudir al baño, o cualquier emergencia. Asimismo, se recomendó la instalación de puertas en los retretes y de cortinas en las duchas, para garantizar la intimidad.

Régimen disciplinario

En el Centro Sierra Morena, el 43 % de las sanciones en 2021, el 47 % en 2022 y el 50 % en 2023, fueron aplicadas a menores que se encontraban cumpliendo una medida de internamiento terapéutico. En 24 ocasiones la sanción supuso la separación de grupo de hasta siete días de la unidad terapéutica. El MNP formuló un Recordatorio de deberes legales para que no se aplique el régimen disciplinario a menores a los que se les haya impuesto una medida de internamiento terapéutico como consecuencia de una anomalía o alteración psíquica, o de una alteración en la percepción que les impida comprender la ilicitud de los hechos, o actuar conforme a aquella comprensión, en tanto se mantengan en tal estado.

En el Centro Vicente Marcelo Nessi, el MNP observó que los menores que cumplen separación de grupo lo hacen en un patio del módulo de ingresos que es de reducidas dimensiones. En ocasiones los profesionales de psicología proponen que lo lleven a cabo en un patio de condiciones más adecuadas, lo que fue favorablemente valorado por el MNP.

El Centro Mariano Ribera indicó que, desde hace tiempo, no aplican la sanción de separación de grupo. No obstante, cuando se produce un retroceso educativo, los menores internos son enviados al módulo de ingresos. El MNP considera que esta instalación no reúne las condiciones mínimas para garantizar la dignidad de los menores, y también que el retroceso educativo no debe constituir una medida disciplinaria al margen de los procedimientos establecidos.

Sistema de quejas

La presentación de una queja se debería poder hacer sin la intervención ni mediación del personal educativo del centro. Lo contrario no garantiza la confidencialidad del contenido. Así ocurre en los centros Mariano Ribera y Vicente Marcelo Nessi, donde es necesario solicitar al personal educativo un modelo y después entregárselo a este mismo personal para que lo haga llegar a la dirección del centro. Del análisis del libro de quejas de este centro, el MNP constató que el motivo de varias quejas es hacia el personal educativo. Además, no se les proporciona un justificante en el momento de la presentación. Por ello, el MNP recomendó que se arbitre un sistema de presentación y recogida de quejas que garantice la confidencialidad, formulándose en sobre cerrado, y proporcionando un resguardo. El MNP considera que la posibilidad de presentar quejas constituye parte del núcleo básico de cualquier sistema de prevención de maltrato.

Intimidad en las comunicaciones y visitas

En los centros Sierra Morena y Mariano Ribera, las comunicaciones telefónicas y las visitas presenciales se producen en condiciones de intimidad. Sin embargo, en el Centro Vicente Marcelo Nessi, el MNP detectó situaciones que ponían en riesgo la intimidad y confidencialidad. Los encuentros familiares se producen en unas salas que no tienen puertas, con un mobiliario incómodo, y con presencia de vigilantes de seguridad y de auxiliares cuidadores. Esto es así en todas las visitas y para todas las personas internas, sin que haya una justificación educativa o de riesgo para ese nivel tan intenso de supervisión. En esas circunstancias queda limitada la comunicación afectiva y privada de menores y adolescentes con su entorno familiar. El MNP recomendó que se garantice que las visitas con familiares se producen en condiciones de confidencialidad e intimidad, en una sala cerrada.

[...]

LUGARES Y CENTROS DE DETENCIÓN DE PERSONAS EXTRANJERAS [3.3]

[...]

Salas de inadmitidos y solicitantes de protección internacional en el aeropuerto de Madrid-Barajas Adolfo Suárez [3.3.1]

A lo largo de 2023, el Mecanismo Nacional de Prevención (MNP) continuó las actuaciones iniciadas en el año 2022 ([visitas 36/2022](#) y [38/2022](#)) ante la Dirección General de la Policía y la empresa de Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea (AENA), dirigidas principalmente al buen mantenimiento de las instalaciones, la habilitación de nuevos espacios y la garantía del acceso a la comunicación y a una adecuada información de los derechos. Aspectos todos ellos fundamentales para garantizar los derechos básicos y prevenir incidentes.

Sin embargo, este año se ha caracterizado por la situación de emergencia generada en las instalaciones fronterizas, a causa del incremento progresivo en las llegadas de personas que manifestaron su voluntad de solicitar protección internacional. Esta situación, que se inició en el mes de junio y se mantuvo a lo largo del año, llevó al Defensor del Pueblo a priorizar la intervención reactiva de la que se da cuenta aquí brevemente.

En las dos visitas realizadas –en los meses de julio y diciembre– se apreciaron graves problemas, debido a que las condiciones de habitabilidad de las salas eran muy deficientes. Resultaba destacable el deterioro apreciado en los colchones y la ausencia de literas suficientes. Asimismo, se observaron varios elementos de seguridad para la evacuación, como las luces de emergencia, que parecían inutilizados, y no constaba la existencia de un plan de evacuación. Por último, los baños presentaban muchos desperfectos y condiciones insalubres.

En el mes de diciembre, en las dos salas habilitadas para solicitantes de protección internacional e inadmitidos había 240 personas, entre ellas 7 grupos familiares y 11 menores de edad. En aquel momento, 72 personas tenían pendiente su entrevista de formalización de su solicitud tras haber manifestado su voluntad de solicitar protección internacional en España. Las personas que allí permanecían se encontraban hacinadas y las deficientes condiciones de las salas apreciadas en julio no experimentaron mejoras.

Además, el desbordamiento de la capacidad de las instalaciones provocó que se utilizasen las zonas comunes para pernoctar, con menoscabo de la intimidad y de la vida familiar, una cuestión particularmente preocupantes en el caso de **los menores de edad**.

A todas estas personas les resulta de aplicación lo previsto en la Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional, por lo que se les debe garantizar condiciones dignas y adecuadas, así como la protección para su salud física y mental y para su vida familiar.

En consecuencia, el Defensor del Pueblo formuló distintas Sugerencias. En los primeros días de 2024 visitó personalmente las salas y dio, nuevamente, traslado de su preocupación a los distintos organismos de la Administración con competencias en la materia y formuló nuevas [Resoluciones](#).

En el momento de elaboración del presente informe la situación ha mejorado, pero continúan abiertas las actuaciones, por lo que en el próximo informe anual se dará cuenta de sus resultados.

[...]

[CALABOZOS DE CUERPOS POLICIALES Y JUDICIALES \[3.4\]](#)

[...]

[Ejes de supervisión. Desafíos y avances \[3.4.2\]](#)

[...]

Detención de menores

Las condiciones en las que se desarrolla la privación de libertad de menores son objeto de especial supervisión por parte del Mecanismo Nacional de Prevención (MNP).

El criterio del MNP es el de que debe evitarse el ingreso de menores en las áreas de custodia y detención, aunque, para aquellos casos en los que sea estrictamente necesario, deberían permanecer en todo caso en zonas separadas de las que se utilicen para personas detenidas mayores de edad.

La Policía Foral de Navarra dispone de normativa específica a este respecto, análoga a la Instrucción 1/2017 de la Secretaría de Estado de Seguridad.

[...]

PROGRAMAS TRANSVERSALES [CAPÍTULO 4]

PROGRAMA DE PREVENCIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN POR RAZÓN DE GÉNERO EN LOS LUGARES DE PRIVACIÓN DE LIBERTAD [4.1]

El Mecanismo Nacional de Prevención (MNP) comenzó el programa de prevención de la discriminación por razón de género en los lugares de privación de libertad en 2018, extendiéndolo en 2021 a hospitales psiquiátricos y **centros de menores infractores**, y en 2022 al ámbito de las comisarías.

[...]

Prevención de la discriminación [4.1.1]

El programa del Mecanismo Nacional de Prevención (MNP) tiene como objetivo la comprobación en sus visitas del trato a **las niñas**, a las mujeres y al colectivo LGTBI+, así como el análisis de la raíz de posibles causas de trato que causen distinción, exclusión o restricción basada en el género y que puedan tener por efecto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de derechos en lugares de privación de libertad.

El MNP ha detectado, a raíz de sus visitas en 2023, las carencias que se señalan a continuación.

Falta de estadísticas

- **Niñas y mujeres.** El MNP comprobó en las visitas a centros de menores una preponderante homogeneización, sin atender a las diferencias por razón de género que invisibiliza las circunstancias y particularidades de las menores. Así, los datos consignados en las memorias de centros de menores infractores (como por ejemplo la edad, el tipo de delito, las fugas, los intentos de autolesiones, menores bajo el sistema de protección) y registros y listados (cursos, talleres, contenciones, expedientes sancionadores) en muchas ocasiones carecen de desagregación por sexo. Esta invisibilización impide sacar conclusiones sobre necesidades específicas y dar respuesta educativa y terapéutica acorde con las necesidades de ellas. Por ello, el MNP formuló a las autoridades competentes de las comunidades autónomas de Valencia ([visita 4/2023](#)) y la de Extremadura ([visita 36/2023](#)) la Recomendación de que se incorpore la variable de sexo en la recogida de datos y se elaboren estadísticas de los datos desagregadas por sexo. También formuló la Recomendación de que se facilite a las internas a su ingreso documentación informativa y formularios que incorporen lenguaje inclusivo e información referente a los

procedimientos de comunicación de situaciones de violencia aplicados en el centro y a la figura de coordinación de bienestar.

Respecto de las mujeres presas, la Administración penitenciaria comunicó en 2023 que prevé que el dossier de ingreso con perspectiva de género y lenguaje inclusivo se publique en 2024, pese a que el MNP formuló la Recomendación hace años ([visita 102/2020](#)).

[...]

Carencia de personal de seguridad femenino en contacto con las personas privadas de libertad

[...]

- **Centros de menores infractores.** El MNP comprobó una falta generalizada de personal de seguridad femenino ([visita 36/2023](#)), a veces total ([visita 4/2023](#)), por lo que recomendó su aumento. A este respecto, llama la atención que un año más tarde de la aceptación de la Recomendación por parte de la Administración competente de la Región de Murcia ([visita 4/2022](#)), el centro visitado continuara solo con personal masculino fijo, por lo que el MNP solicitó información sobre el porcentaje actual de personal fijo femenino y masculino en los dos centros de menores infractores dependientes de esa comunidad.

[...]

Carencia de formación en género del personal

La Ley Orgánica 10/2022, de 6 de septiembre, de garantía integral de la libertad sexual, en línea con las Recomendaciones que había formulado el Mecanismo Nacional de Prevención (MNP) en esta materia, establece la obligación de que en la formación de quienes trabajan en centros penitenciarios y de **menores infractores**, así como en lugares de custodia, se incluya transversalmente la perspectiva de género, además de la formación respecto a la protección integral contra las violencias sexuales en el ámbito de sus funciones³.

[...]

- **Centros de menores infractores.** En la visita al Centro de Reeducción Mariano Ribera, Burjassot (Valencia), en entrevistas a los menores internos, estos se refirieron a conductas con falta de respeto y etiquetas homófobas a su diversidad sexual por parte de personal educativo. La autoridad competente de

³ Esta obligación consta, asimismo, en el apartado 42 del documento *Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico de España* ([CAT/C/ESP/CO/7](#)) del Comité contra la Tortura de la Convención contra la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, 2023.

la Comunitat Valenciana informó al MNP de la incorporación de acciones formativas para sensibilizar al personal sobre las necesidades específicas de estos menores. La Recomendación también fue aceptada por la Administración responsable de la Comunidad Autónoma de Extremadura ([visita 36/2023](#)).

[...]

Falta de incorporación de variables

A la invisibilización se suma la falta de incorporación de variables, algunas esenciales en materia de género, para la elaboración de programas de tratamiento eficaces para las mujeres pertenecientes a comunidades y colectivos con necesidades específicas.

[...]

- **Niñas gitanas.** Desde 2021, esta misma Recomendación fue realizada a las autoridades competentes de todas las comunidades autónomas cuyos centros de menores infractores fueron visitados, al comprobarse que no se contemplaba la variable referida a las mujeres gitanas en la recogida de datos y elaboración de estadísticas⁴. La Recomendación fue aceptada por todas las administraciones responsables. Sin embargo, en la visita realizada en 2023 a un centro dependiente de la Junta de Andalucía ([visita 14/2023](#)), el MNP comprobó que no se recogía esta variable, pese a que la Recomendación había sido aceptada por las autoridades con anterioridad, por lo que se reiteró.

Mujeres y niñas con discapacidad

El enfoque de género es uno de los ejes transversales previsto en la Estrategia Española sobre Discapacidad 2022-2030⁵.

[...]

- **Niñas.** El MNP recomendó a las autoridades competentes de la Región de Murcia ([visita 4/2022](#)), la Junta de Andalucía ([visita 14/2023](#)) y la Comunitat

⁴ En algunos casos, como en el centro Concepción Arenal (Galicia) ([visita 50/2021](#)), se comprobó que las menores de etnia gitana en los últimos nueve años representaban el 43 % del total de niñas que han cumplido medidas en el centro. Ante esta sobrerrepresentación, el MNP recomendó un ajuste específico en el proyecto educativo o terapéutico a este variable, así como la incorporación de la figura de una mediadora gitana.

⁵ La Memoria de la Fiscalía General del Estado señaló que la prevalencia de la violencia de género en cualquiera de sus formas es más elevada entre las mujeres con discapacidad (acreditada igual o superior al 33 %) que en las mujeres sin discapacidad. Según la Macroencuesta de 2019, el 20,7 % de las mujeres con discapacidad acreditada ha sufrido violencia física o sexual de alguna pareja frente al 13,8 % de las mujeres sin discapacidad acreditada.
https://www.fiscal.es/memorias/memoria2023/FISCALIA_SITE/index.html

Valenciana ([visita 4/2023](#)) que se establezcan registros en los que se documente cualquier tipo de discapacidad de las menores, con el fin de que se articule una respuesta de tratamiento con enfoque de género. La Recomendación fue aceptada por esas administraciones. Sin embargo, el documento remitido por las administraciones competentes de la Región de Murcia y la Comunitat Valenciana, que articulan la respuesta de tratamiento de la discapacidad, carece del preceptivo enfoque de género, por lo que el MNP reiteró la Recomendación.

Salud [4.1.2]

Violencia de género y agresión sexual con anterioridad al ingreso

El Mecanismo Nacional de Prevención (MNP) comprueba en sus visitas un alto índice de violencia de género y agresiones sexuales sufrido por la población interna con anterioridad al ingreso.

- Centros de menores

- **Protocolos.** El MNP recomendó a las autoridades competentes de las comunidades autónomas de Andalucía (visitas [38/2021](#) y [14/2023](#)), de Galicia ([visita 50/2021](#)) y Región de Murcia ([visita 4/2022](#)) la elaboración de protocolos detallados para la detección de este tipo de violencia, con el objetivo de dar una respuesta terapéutica y de protección, confirmando que todos los centros dependientes de estas dos últimas comunidades cuentan ya con el protocolo. Asimismo, comprobó la alta incidencia en este ámbito y la falta de protocolo específico en el Centro de Reeducción Mariano Ribera⁶, por lo que hizo Recomendación en este sentido a las autoridades competentes de la Comunitat Valenciana, que la aceptaron.
- **Educación afectivo-sexual.** En todas las visitas, el MNP ha venido recomendando que se lleven a cabo programas de salud en materia de diversidad afectivo-sexual, prevención y sensibilización de la violencia de género, sexualidad positiva y relaciones saludables con participación del personal de salud.

En las visitas al Centro de Reeducción Mariano Ribera y al Centro Marcelo Nessi, el MNP constató que en la evaluación de salud al ingreso no se abordan temas relacionados con la sexualidad o violencias sufridas.

⁶ El Centro de Reeducción Mariano Ribera comunicó que no ha sido necesario activar protocolos, sin embargo, entregó información respecto de la actuación del centro en un caso de violación a una menor previa al ingreso. A esta contradicción se une que el 75 % de las niñas entrevistadas refieren haber sido víctimas de violencia de género, recibiendo quejas por falta de detección y apoyo terapéutico en el centro.

[...]

Embarazo, parto, maternidad, crianza y gestión menstrual

- **Mujeres presas.** El Comité contra la Tortura de la Convención contra la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, en sus *Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico de España*, recogió expresamente las carencias en los servicios de salud sexual y reproductiva respecto de las mujeres presas ([CAT/C/ESP/CO/7](#)).

En 2019, el MNP había recomendado que se registrara el embarazo de las mujeres presas. Fue una Recomendación no aceptada por la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias. Ello redundaba en la escasa atención prestada a una circunstancia tan relevante para su salud física y mental. Igualmente, la Administración penitenciaria carece de información sobre las plazas disponibles para ellas en unidades de madres.

En las visitas, las internas se quejan del trato recibido en las prisiones durante el embarazo, como la de falta de atención a sus necesidades (alimentación, ejercicio físico, etc.) y la falta de preparación al parto. Con motivo de la visita a la Unidad de Madres de Alicante (Visita 7/2022), una de las dos unidades de madres dependientes de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, el MNP tuvo conocimiento de la falta de un protocolo de atención a las mujeres embarazadas, por lo que recomendó su elaboración, lo que fue aceptado en 2023.

Igualmente, el MNP recibe en las visitas numerosas quejas por falta de intimidad debido a la presencia policial durante el parto y por el malestar emocional ante la imposibilidad de apoyo familiar durante la posterior hospitalización. Por esto, recomendó la elaboración de un protocolo a la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, en coordinación con el Ministerio del Interior, para garantizar el parto sin presencia policial, que no fue aceptado por el ministerio. La Recomendación de que se garantice el derecho de las presas a la presencia de una persona acompañante durante el parto y el postparto sigue pendiente de respuesta.

Los archipiélagos balear y canario y las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla no tienen unidades de madres. La consecuencia es que, si las internas no quieren separarse de su bebé recién nacido, tienen que ser trasladadas a la península, lo que implica separarse de su familia, hijos de corta edad incluidos. El MNP había recomendado que se garantice que las internas de esos centros dispongan de instalaciones adecuadas para el cumplimiento de su condena con sus hijos menores de tres años en prisión. La Secretaría General de Instituciones

Penitenciarias comunicó, en 2023, que se están realizando obras de acondicionamiento para que haya instalaciones adecuadas en el archipiélago canario.

La crianza de los hijos en la Unidad de Madres Irene Villa en el Centro Penitenciario Alicante II, en Fontcalent, apenas posibilita la implicación del padre, por lo que el MNP recomendó que se articulen medidas de comunicación frecuente y de convivencia que faciliten su implicación. La Administración contestó que se lleva a cabo individualmente el estudio de cada caso.

- **Mujeres detenidas.** El formulario de información al detenido relativo a la Instrucción 4/2018 de la Secretaría de Estado de Seguridad carece de perspectiva de género. No incluye el derecho a tener acceso a productos de higiene para la salud menstrual ni la posibilidad de hacer alguna manifestación relativa a la posibilidad de estar en situación de lactancia o de embarazo. El MNP formuló una Recomendación para su inclusión (visita 54/2022 y [7/2023](#)). El MNP formuló una Recomendación en ese sentido.

En 2023, la Secretaría de Estado de Seguridad indicó que ambas Recomendaciones serán tenidas en cuenta para su estudio en los trabajos de elaboración del procedimiento integral de detención.

- **Niñas.** En las tres visitas realizadas en 2023 a los centros de menores (centros Mariano Ribera, Sierra Morena y Marcelo Nessi), el MNP constató que el dossier informativo de ingreso no contempla el embarazo, pese a su comprobada casuística en las visitas.

En la visita al Centro de Menores Mariano Ribera, además, tuvo conocimiento de que durante la noche es habitual que el personal se desentienda de las peticiones de apertura de la puerta de las habitaciones para poder ir al baño. El MNP recomendó a las autoridades responsables la adopción de medidas para garantizar el acceso al derecho a la salud de las menores, en todos sus aspectos.

Salud mental: perspectiva de género en el tratamiento

[...]

- **Niñas en centros de menores infractores.** En 2023, en la visita al Centro de Menores Marcelo Nessi, el MNP constató que todas las menores tienen impuesta una medida judicial terapéutica, frente al 24 % de los menores varones. El Protocolo de Evaluación Psicológica carece de perspectiva de género, no incluyendo medidas de ajuste a la realidad de las adolescentes infractoras, por lo que se recomendó incorporar la perspectiva de género en el tratamiento de la salud mental.

En la visita al Centro Sierra Morena, el MNP comprobó que las menores estaban excluidas del módulo terapéutico (salud mental y tóxicos), de manera que los menores cumplen la medida según su sexo y no según sus necesidades. El centro no les ofrece espacios para el abordaje de sus problemas de salud mental y de adicciones en igualdad de condiciones que a los niños, que cuentan con módulos específicos.

En la visita al Centro de Menores Mariano Ribera, las internas también son excluidas del programa psicoeducativo de adicciones, que carece de enfoque de género. El MNP formuló una Recomendación en tal sentido que fue aceptada por la Administración, que ahora remite el programa con dicho enfoque.

Protocolos de prevención de suicidios y autolesiones

Tanto la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias como las autoridades competentes de las comunidades autónomas cuyos centros de menores fueron visitados aceptaron la Recomendación para que se incorpore la perspectiva de género en el Protocolo de Prevención de Suicidios.

[...]

- **Centros de menores infractores.** Solicitados los protocolos de prevención de suicidios de todos los centros dependientes de la Junta de Andalucía ([visita 38/2021](#)), el MNP comprobó en 2023 que en los protocolos de los centros Bahía de Cádiz, Las Lagunillas, Medina-Zahara, La Jara, Los Alcores, El limonar, Odiel, Genil y Genil femenino no constaban indicadores diferenciales entre los factores de riesgo, como la maternidad, los abortos, la violencia sufrida, las agresiones sexuales. Además, en los protocolos de Tierras de Oria y La Marchenilla no se tenía en consideración aspectos diferenciales por diversidad en la orientación sexual, y los protocolos de los centros El Molino y Sierra Morena carecían de enfoque de género.

Respecto de las autolesiones, en 2023 el MNP constató en visitas la falta de registro de autolesiones pese a que varias menores hacen referencia a ellas en las entrevistas, por lo que formuló a las autoridades competentes de la Junta de Andalucía ([visita 14/2023](#)), y de la Comunitat Valenciana ([visita 4/2023](#)) la Recomendación de que se abra un libro registro de autolesiones y se revise el protocolo de prevención de autolesiones, incorporando la perspectiva de género y de diversidad sexual.

[...]

Riesgo de malos tratos: aislamiento, medios coercitivos, cacheos y protocolos de prevención de conductas sobre la libertad sexual [4.1.3]

[...]

Uso de medios de coerción

[...]

- **Niñas.** Tras las tres visitas realizadas en 2023 a centros de menores de las comunidades autónomas de Andalucía ([visita 14/2023](#)), Extremadura ([visita 36/2023](#)) y Comunitat Valenciana ([visita 4/2023](#)), el MNP recomendó que se revise con enfoque de género los motivos de aplicación de las contenciones, así como el procedimiento de inmovilización y el sexo del personal que lo realiza. La Recomendación es especialmente relevante, dado que los centros tienen en su mayoría personal de seguridad masculino, a veces exclusivamente, y no se contempla la idiosincrasia física y psíquica de las mujeres en los protocolos para el ejercicio de las contenciones físicas. En el caso del centro Mariano Ribera ([visita 14/2023](#)), el MNP comprobó una aplicación desproporcionada de medios de contención a las niñas respecto de los niños.

Protocolo de conductas contra la libertad sexual en lugares de privación de libertad

El Protocolo de actuación ante supuestos de violencia de género en la Policía Nacional (Resolución de 15 de febrero de 2021 de la Dirección General de la Policía), que contempla aquellos supuestos en los que el presunto autor tenga la condición de personal funcionario en situación de servicio activo de la Policía Nacional, a diferencia del desempeño en otros puestos, no incluye la medida cautelar o cese en el puesto en caso de servicio en calabozos, cuando en dicho servicio se tiene relación habitual con víctimas de violencia de género y de trata de seres humanos. Por ello, el MNP recomendó que se adopten medidas cautelares o cese en el puesto en caso de supuestos de violencia de género por parte de los agentes que prestan servicio en los calabozos ([visita 7/2023](#)).

En el Centro de Menores Marcelo Nessi, el MNP comprobó que **las dos menores** ingresadas tenían impuesta una medida judicial terapéutica a cumplir en el correspondiente módulo. Sin embargo, una de ellas cumplía en módulo ordinario debido a su traslado como respuesta a una situación de acoso y agresión sexual, denunciada por la menor por parte de un compañero en el módulo terapéutico. El centro no aplicó ningún protocolo de atención frente a la violencia de género. La menor se sintió estigmatizada y no acompañada. El MNP recomendó a las autoridades competentes de la Junta de Extremadura la adopción de un protocolo específico de prevención, detección y atención frente a la violencia de género.

[...]

PROGRAMA SOBRE DISCAPACIDAD INTELECTUAL EN LUGARES DE PRIVACIÓN DE LIBERTAD [4.3]

En 2023, el Mecanismo Nacional de Prevención continuó con el programa sobre discapacidad en el ámbito **de centros de menores infractores** y en comisarías.

Este programa tiene en cuenta las *Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico de España (CAT/C/ESP/CO/7)* del Comité contra la Tortura de la Convención contra la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

Igualmente, tiene en cuenta los criterios establecidos por la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Visitas [4.3.1]

Este año, el MNP visitó, como desarrollo del programa sobre discapacidad intelectual, la Comisaría Provincial de Policía Nacional en Málaga ([visita 6/2023](#)), **los centros de internamiento de menores infractores** Mariano Ribera (Burjasot-Valencia) ([visita 3/2023](#)), Sierra Morena (Córdoba) ([visita 13/2023](#)) y Vicente Marcelo Nessi (Badajoz) ([visita 35/2023](#)). Asimismo, durante la tramitación del expediente de la visita al centro La Zarza en 2022 ([visita 5/2022](#)), el MNP comprobó que todas las Recomendaciones realizadas fueron aceptadas, aunque algunas de ellas no se formularon a lo largo de 2023, la Administración competente respondió que efectuarán las actuaciones oportunas para poner en práctica cada una de ellas.

El mecanismo también solicitó información sobre la puesta en marcha de estas Recomendaciones en cada uno de los centros de internamiento de menores infractores dependientes de la Región de Murcia.

Ejes de supervisión. Desafíos y avances [4.3.2]

Detección de la discapacidad intelectual

[...]

- **Centros de menores:** En 2022 el MNP había efectuado una Recomendación para que en el Centro La Zarza se estableciera un registro de las personas con discapacidad intelectual que ingresan en el centro. La Administración contestó que se ha elaborado un registro en el que queda reflejada la variable de menores con discapacidad intelectual, y puso en marcha un protocolo.

En ninguno de los centros visitados en 2023 disponían de datos sobre las personas con discapacidad intelectual que estaban cumpliendo una medida judicial. Por ello, el MNP formuló sendas Recomendaciones.

Atención sanitaria y psicosocial

[...]

- **Centros de menores:** En 2022 el MNP había recomendado a la Consejería de Política Social, Familias e Igualdad de la Comunidad de Madrid que se proporcione la atención psicológica y psiquiátrica necesaria a las personas con discapacidad intelectual ([visita 5/2022](#)). La Administración autonómica estableció un protocolo de actuación con personas con discapacidad intelectual al objeto de actuar de forma eficiente en estos casos.

Condiciones de las instalaciones

[...]

- **Centros de menores:** Se constató el uso de espacios inadecuados para albergar a menores con discapacidad intelectual. Así, cuando se produce el ingreso en el centro, se utiliza el módulo de ingreso/observación. Este espacio tiene un entorno inadecuado y hostil, que puede suponer un impacto psicológico y emocional en la acogida de menores y de personas con discapacidad intelectual. Por ello, el MNP recomendó que se garantice que el ingreso o retroceso educativo de menores con discapacidad intelectual tenga lugar en un espacio apropiado a sus necesidades ([visitas 3/2023](#), [13/2023](#) y [35/2023](#)).

En uno de los centros ([visita 3/2023](#)) todas las ventanas de las habitaciones y del resto de estancias de los módulos residenciales tienen cristales traslúcidos, que dejan pasar la luz, pero no permiten tener vistas del exterior, lo mismo que el espacio donde se realizan actividades formativas. Esta circunstancia, junto con las pocas horas que pasan al aire libre, hace más penosa y difícil la situación de las personas que están internadas en el centro. El MNP también formuló una Recomendación para resolver esta situación.

Medios de contención

En las visitas a centros de menores, el MNP constató que internos con discapacidad intelectual o con problemas de salud mental tienen una alta probabilidad de sufrir contenciones, por lo que las Administraciones responsables deberían poner en marcha medidas para el manejo alternativo de situaciones de tensión, con el objetivo de reducir al mínimo las contenciones a esos menores. El MNP formuló Recomendaciones en esta línea.

INVESTIGACIÓN DE LAS ALEGACIONES DE TORTURA Y OTROS TRATOS CRUELES, INHUMANOS Y DEGRADANTES

Situaciones de riesgo identificadas por el MNP en el registro e investigación de alegaciones de malos tratos en sede administrativa

[...]

Especial referencia a la práctica de contenciones mecánicas

[...]

- Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia, cuya disposición final undécima estipula la modificación de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los **menores**. Modificaba el artículo 59, incorporando el apartado 3, que «prohíbe la contención mecánica consistente en la sujeción de una persona a una cama articulada o a un objeto fijo o anclado a las instalaciones o a objetos muebles».

En las visitas giradas en 2023, el MNP constató un claro incumplimiento de la legislación en materia de contenciones mecánicas en las diversas tipologías de lugares de privación de libertad, como se ha expuesto específicamente en los apartados correspondientes de este informe. El mecanismo siguió recibiendo quejas de malos tratos sucedidos durante la práctica de contenciones mecánicas. De hecho, durante este año cabe destacar tres casos sobre los que el Defensor del Pueblo, o bien a través del MNP o de las correspondientes áreas, inició actuaciones con la Fiscalía General del Estado para poner en conocimiento malas prácticas en materia de contención mecánica, de cara a promover su investigación.

[...]

- En la visita realizada al Centro de Cumplimiento de Medidas Judiciales Vicente Marcelo Nessi (Badajoz), en el mes de junio, el MNP recibió numerosos testimonios de menores sobre el uso de porras por parte del personal de seguridad durante la práctica de contenciones mecánicas. Tras el visionado de las contenciones, pudo confirmar un uso inadecuado de la fuerza en el centro.
- En la visita realizada al Hospital Psiquiátrico de las Hermanas Hospitalarias Aita Menni de Arrasate/Mondragón (Gipuzkoa), en octubre, el MNP observó

que era habitual que en el momento del ingreso las personas permaneciesen sujetas por cinco puntos a la cama durante períodos prolongados. Igualmente constató casos en que las personas permanecían sujetas al menos en dos puntos durante todo el día, a excepción de los momentos en que comían. Preocupó especialmente al MNP la aplicación de estas contenciones a pacientes menores de edad.

[...]

NOTA ACERCA DEL INFORME SOBRE LOS ABUSOS SEXUALES EN EL ÁMBITO DE LA IGLESIA CATÓLICA Y EL PAPEL DE LOS PODERES PÚBLICOS (ENCOMIENDA DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS) [SECCIÓN V]

[Aunque el *Informe sobre los abusos sexuales en el ámbito de la Iglesia y el papel de los poderes públicos* no se centra solamente en quienes fueron víctimas menores de edad, la encomienda del Congreso de los Diputados hacía referencia a ellas, en relación con la prevención. En los siguientes términos: entre los objetivos del informe se tendrá en cuenta «la planificación de las políticas públicas orientadas a la prevención y atención de los casos de abusos sexuales sobre niños, niñas y adolescentes».

En consecuencia, el capítulo sobre el informe sobre los abusos contenido en el *Informe anual 2023* se reproduce aquí íntegramente]

Como se dio cuenta en el informe del año anterior, el 10 de marzo de 2022 el Defensor del Pueblo recibió la encomienda por parte del Congreso de los Diputados para realizar «un informe sobre las denuncias por abusos sexuales en el ámbito de la Iglesia católica y el papel de los poderes públicos». A lo largo de aquel año se crearon y se iniciaron los trabajos de la Comisión Asesora, la Unidad de Atención a las Víctimas y el Foro de Asociaciones, que prosiguieron en 2023, hasta la elaboración del informe, que se registró y fue entregado a la Presidenta del Congreso de los Diputados el día 27 de octubre.

Se trata de un informe de 777 páginas. Se divide en ocho partes: una introducción que recoge el texto de la encomienda y los objetivos y metodología del informe; un repaso de las comisiones e informes sobre esta cuestión, elaborados en otros países; una exposición del problema de los abusos sexuales en la Iglesia católica en España; un análisis de los riesgos y consecuencias de este tipo de abuso (la singularidad de esta forma de victimización); las respuestas dadas hasta la fecha por parte de la Iglesia católica, incluidas las que dirigió al Defensor del Pueblo en su investigación; las respuestas de las instituciones públicas; una valoración de estas respuestas y una parte final de conclusiones y recomendaciones.

Se incluyeron varios apéndices al informe: unos textos elaborados por las propias asociaciones de víctimas; unas tablas complementarias con datos relativos a los testimonios recogidos por la Unidad de Atención a las Víctimas, así como las respuestas de la Iglesia; un capítulo sobre la estructura de la Iglesia y los procedimientos del Derecho Penal Católico; un glosario, y una bibliografía.

También se publicó un anexo, consultable solo desde la web institucional, una tabla con la localización de las alegaciones de los abusos sexuales en el ámbito de la Iglesia católica, según distintas investigaciones.

Tanto el informe como su resumen (este con su versión en inglés) se encuentran disponibles en la web institucional del Defensor del Pueblo:

<https://www.defensordelpueblo.es/informe-comision-abusos-sexuales/>

Tras la entrega y registro del informe al Congreso de los Diputados, en el mes de octubre, se dispuso en la web institucional un documento con observaciones y notas aclaratorias, donde se actualizan algunos datos y se enmiendan algunas referencias.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Las conclusiones del *Informe sobre los abusos sexuales en el ámbito de la Iglesia católica y el papel de los poderes públicos* se concretan en seis puntos acerca del problema investigado: su reconocimiento; el acceso a la información; su comprensión, su abordaje, su prevención y la reparación y asunción de responsabilidades.

De las conclusiones del informe se deduce una serie de recomendaciones dirigidas, en su mayor parte, al poder legislativo y al resto de los poderes públicos. En síntesis, son las siguientes:

1. Reconocimiento

- a) La aceptación de la gravedad del problema de los abusos sexuales en el ámbito de la Iglesia católica y del daño causado en todas aquellas personas que han sido víctimas de estos abusos mediante un acto público de reconocimiento y reparación simbólica.
- b) La realización de un reconocimiento público del prolongado período de tiempo de desatención y de inactividad, en particular entre 1970 y 2020, durante el cual los poderes públicos no establecieron procedimientos adecuados de detección y reacción frente a los abusos sexuales de menores cometidos en centros escolares dependientes de la Iglesia católica.
- c) El desarrollo de la vía que recoge el artículo 37 de la Ley Orgánica 10/2022, de 6 de septiembre, de garantía integral de la libertad sexual, en lo que se refiere a la forma de acreditar la situación de violencia sexual sin que esté limitada a un momento concreto.
- d) Es necesario que la Iglesia católica adopte compromisos públicos para el reconocimiento de las víctimas, la reparación y, en lo que sea necesario, la reforma institucional.

2. Prevención

- a) El desarrollo reglamentario de las disposiciones de la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia, que sean relevantes para prevenir, detectar y perseguir los abusos sexuales de menores, en particular, de las figuras del coordinador o coordinadora de bienestar y protección (artículo 35.1) y del delegado o delegada de protección (artículo 48).
- b) La revisión periódica del conjunto de la normativa aplicable en este ámbito, en particular la Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito, y las citadas leyes orgánicas 8/2021 y 10/2022, así como el resto de la normativa concordante, para verificar si las normas en vigor están consiguiendo los objetivos previstos de prevención, detección y persecución y para valorar si son necesarias reformas adicionales o mayores dotaciones presupuestarias.
- c) La inspección educativa debe ejercer una supervisión efectiva para asegurar que los centros docentes, con independencia de su titularidad pública o privada, cumplan con las normas previstas en la Ley Orgánica 8/2021 y con los protocolos existentes.
- d) Los protocolos de prevención diseñados por las instituciones religiosas, así como las guías de actuación ante las denuncias o sospechas de casos de abuso, deberían estar en consonancia con las previsiones de los protocolos impulsados por la Administración.
- e) Asimismo, deben ponerse los medios necesarios para que los abusadores que sean clérigos o religiosos sean tratados con los programas de intervención basados en la evidencia que se usan para otros abusadores por parte de profesionales de la psicología formados en este tipo de violencia.

3. Reparación

- a) La creación de un órgano especial de carácter temporal —dentro de un determinado procedimiento administrativo— que tenga como finalidad la reparación de las víctimas de agresión o abuso sexual infantil en el ámbito de la Iglesia católica en aquellos casos en los que, por la prescripción del delito u otras causas, no se haya podido seguir un proceso penal contra el victimario. Esta obligación de reparación del Estado respecto a los casos de abusos acaecidos en el seno de instituciones públicas o sujetas a una supervisión pública, puede cumplirse, en relación con los abusos en el ámbito de la Iglesia católica, en cooperación con esta institución o con carácter subsidiario a la responsabilidad de la misma.

- b) La creación de un fondo estatal para el pago de las compensaciones a favor de las víctimas que acuerde el órgano especial mencionado en el punto anterior, en la medida que la reparación corresponda al Estado.
- c) La adopción de una ley que, además del procedimiento de reparación indicado anteriormente, pueda reformar el régimen de prescripción de la acción de responsabilidad civil derivada de los delitos de agresión y abuso sexuales de menores, adoptando los criterios establecidos para el cómputo del plazo de la prescripción del delito en la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia, de modo que puedan acordarse judicialmente indemnizaciones respecto a casos anteriores a su entrada en vigor.
- d) La reforma de la Ley 35/1995, de 11 de diciembre, sobre ayudas públicas a las víctimas de delitos violentos y contra la libertad sexual, con el fin de asegurar que las cuantías de las indemnizaciones por delitos sexuales se ajusten a los estándares de la Unión Europea, garantizar que las solicitudes sean atendidas por un órgano integrado por personas expertas e independiente y adecuar el procedimiento a las necesidades de las víctimas.
- e) El impulso de las reformas legislativas necesarias para facilitar los procesos de justicia restaurativa, asegurando que mediante profesionales especializados pueda ofrecerse una vía de reparación a las víctimas que deseen voluntariamente participar en esos procesos, levantando los obstáculos actualmente existentes para su aplicación en el ámbito de la delincuencia sexual.

4. Apoyo a las víctimas

- a) Las modificaciones legales oportunas para asegurar que todas las personas víctimas de violencia sexual, con independencia de su sexo e identidad sexual, tengan derecho a la asistencia integral especializada y accesible que les ayude a superar las consecuencias físicas, psicológicas, sociales o de otra índole derivadas de la violencia.
- b) Los jueces y fiscales deben priorizar la escucha a las personas afectadas por este tipo de delitos y asegurar la notificación en persona de las resoluciones que pongan fin al procedimiento por prescripción, con una explicación en lenguaje claro de su alcance y de la existencia de otras vías ajenas al proceso judicial penal.
- c) Las administraciones competentes deben garantizar que las oficinas públicas de atención a las víctimas del delito presten una atención integral (que incluya atención psicológica, jurídica y social) a las víctimas de los delitos contra la

libertad sexual, en especial a las personas que los hayan padecido siendo menores de edad en el ámbito de centros educativos, residenciales o religiosos.

- d) Es necesario establecer un mecanismo de coordinación entre las oficinas de protección del menor y prevención de abusos de la Iglesia católica y las oficinas de atención a las víctimas del delito dependientes del Ministerio de Justicia o de los gobiernos de las comunidades autónomas.
- e) La Iglesia católica debe poner los medios necesarios para ayudar a las víctimas de abuso sexual en su proceso de recuperación, ofreciendo tratamiento a las víctimas de casos históricos, prescritos o de aquellos en que el agresor o la víctima han fallecido pero la familia de esta requiere atención. El profesional debe ser libremente elegido por la víctima y su ayuda extenderse, cuando sea necesario, a los familiares que hayan resultado afectados.

5. Formación e investigación

- a) Los colegios oficiales de profesionales dedicados a la atención psicológica, social o a la educación de menores de edad deben ofrecer una formación especializada a los profesionales que intervengan con víctimas de abusos ocurridos en el ámbito religioso, abordando aspectos relativos a la relevancia psicológica de la fe y al daño espiritual derivado de esta forma de victimización sexual.
- b) Los poderes públicos deben garantizar el cumplimiento de las previsiones normativas, en particular las de la mencionada Ley Orgánica 8/2021, en lo que concierne a la necesidad de que todos los profesionales en contacto con menores de edad reciban formación adecuada sobre los abusos sexuales, en especial en los centros educativos, con independencia de su titularidad pública o privada, y en otras instituciones.
- c) El Consejo General del Poder Judicial, la Fiscalía General del Estado y los colegios de abogados y procuradores deben velar por la adecuada formación y sensibilización de los miembros de la carrera judicial y fiscal y de los profesionales mencionados, en relación con la problemática aquí tratada.
- d) Las diócesis y los institutos de vida consagrada deberían permitir el acceso de los investigadores a la información contenida en los archivos. Asimismo, deberían llevar a cabo una revisión completa de los archivos en que se conserve la documentación de los *delicta graviora* y del archivo del tribunal eclesiástico, con la participación de expertos.

- e) Las instituciones religiosas de la Iglesia en España deberían prestar la máxima atención tanto a los procesos de selección de sus miembros como a su formación para la detección de los abusos. Igualmente, deberían supervisar el seguimiento en la aplicación de sus protocolos y de los procedimientos canónicos ante los abusos, así como en la acogida, apoyo y asesoramiento a las víctimas.

Consideración final

El informe se cierra con la siguiente consideración final:

Las conclusiones y las subsiguientes recomendaciones del informe no pretenden ser una última palabra. Y, menos aún, una solución definitiva o un punto final, ante un daño tan grande que ha afectado y que afecta a tantas personas desde hace tanto tiempo. Más bien aspiran a contribuir a la toma de conciencia iniciada hace unos años por parte de la sociedad española, recordando y requiriendo a la Iglesia católica y a los poderes públicos que sigue abierta la necesidad de dar una respuesta a las víctimas.

ÍNDICE COMPLETO

Algunos temas destacados	5
Los retos de la implantación de la ley integral para la igualdad de trato y la no discriminación (5)	
Prevención de la violencia escolar (9)	
Menores en régimen de protección: casos de abuso y explotación sexual (16)	
Hacia la gratuidad del primer ciclo de Educación Infantil (25)	
Niñas, niños y adolescentes no acompañados llegados a Canarias (30)	
La acreditación de la condición de víctima de violencia de género (38)	
Mujeres en prisión (42)	
Supervisión de la actividad de las Administraciones Públicas	44
Administración de Justicia	44
Reformas normativas (44): Prescripción de los delitos contra la libertad cometidos contra menores: reforma del artículo 132 del Código Penal (44)	
Personal e instituciones al servicio de la Justicia (45)	
Puntos de encuentro familiar (45)	
Equipos psicosociales de los juzgados de familia (45)	
Migraciones.....	47
Interceptación y tratamiento de la inmigración irregular en alta mar (47)	
Entrada por puestos no habilitados (47)	
Menores extranjeros no acompañados (49)	
Expulsiones y devoluciones (50): Condiciones de detención y primera acogida (50)	
Protección internacional (51): Solicitudes de protección internacional de menores de edad (51)	
Igualdad de trato	52
Discriminación por origen étnico, racial o nacional (52): Comunidad gitana (52) — Otras discriminaciones por motivos étnicos, raciales o de origen nacional (52)	
Discriminación por razón de identidad de género u orientación sexual (53)	
Discriminación por razón de cualquier otra condición o circunstancia personal o social (53): Barreras para la igualdad de trato de los menores extranjeros en situación irregular (53)	
Violencia contra las mujeres.....	55
Protección a las víctimas de violencia de género y a sus hijos e hijas en los procesos de familia (55)	

Intervención de los puntos de encuentro familiar (PEF) en casos de violencia contra la mujer (56): Dotación de los puntos de encuentro familiar (56)	
Servicios de coordinación de parentalidad (58)	
Equipos psicosociales de valoración forense en violencia de género (59)	
Las denuncias de violencia contra los hijos durante los procesos de familia (59)	
La trata de seres humanos como una forma de violencia contra mujeres y niñas (60)	
Educación, cultura y deporte	63
Educación infantil obligatoria, bachillerato y formación profesional (63)	
Admisión del alumnado (63): Procesos de admisión (63) — Admisión de alumnado extranjero sin autorización administrativa de residencia (63)	
Calificaciones (64): Nota media de estudios realizados en el extranjero (64) — Calificación de matrícula de honor en Bachillerato (65)	
Centros docentes (65): Retrasos en la construcción de centros docentes (65) — Adaptación de las instalaciones a las temperaturas extremas (65)	
Alumnado con necesidades educativas especiales (66): Evaluación psicopedagógica y modalidad de escolarización (66) — Actividades extraescolares (67) — Centros de educación especial (67)	
Servicios escolares complementarios (67): Transporte escolar en el ámbito rural (67) — Ayudas individualizadas de comedor escolar (68) — Adaptación del menú escolar (69)	
Deporte (70)	
Sanidad	72
Salud mental (72)	
Seguridad Social, políticas de empleo y prestaciones de desempleo	73
Prestaciones contributivas (73)	
Prestación por cuidado de menores afectados por cáncer u otra enfermedad grave (73)	
Políticas sociales	74
Sistema de protección de menores (74): La situación de riesgo del menor (74) — Situación de desamparo (75)	
Familias numerosas (75): Actualización y revisión de la Ley de Protección a las Familias Numerosas (75) — Dificultades para la solicitud y renovación de los títulos de familia numerosa (76)	
Situaciones de necesidad, riesgo de pobreza y exclusión social (77)	

Comunicaciones y transportes	78
Comunicaciones (78)	
Telefonía móvil (78): Recepción de mensajes fraudulentos (78)	
Transportes e infraestructuras conexas (78)	
Transporte interurbano por ferrocarril (78): Garantías en el transporte de menores de edad (78)	
Administración local	79
Servicios (79): Cobro en metálico de cuantías de pequeña entidad por uso de instalaciones (79)	
Función y empleos públicos	80
Personal estatutario de los servicios de salud (80): Permisos y licencias (80)	
Supervisión de lugares de privación de libertad por el Defensor del Pueblo en su condición de Mecanismo Nacional de Prevención (MNP)	81
Datos generales sobre las visitas (81)	
Medidas de prevención y avances (83)	
Visitas. Hallazgos y propuestas (85)	
Programas transversales (99)	
Investigación de las alegaciones de tortura y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes (109)	
Nota acerca del Informe sobre los abusos sexuales en el ámbito de la Iglesia católica y el papel de los poderes públicos (encomienda del Congreso de los Diputados)	111
Conclusiones y recomendaciones (112)	



**DEFENSOR
DEL PUEBLO**

www.defensordelpueblo.es