

LA PROTECCIÓN DE MENORES

CHILD PROTECTION SYSTEM

M^a DEL ROCÍO GALVÍN FAÑANÁS¹

Sumario: I. DOCTRINA GENERAL DEL DESAMPARO DE MENORES. II. COMPETENCIAS DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA EN MATERIA DE PROTECCIÓN DE MENORES. III. CONCLUSIÓN.

Summary: I. GENERAL DOCTRINE ON CHILD NEGLECT. II. POWERS OF THE GOVERNMENT OF ANDALUSIA IN CHILD PROTECTION. III. CONCLUSION.

I. DOCTRINA GENERAL DEL DESAMPARO DE MENORES

1. Antecedentes históricos.

Como bien dice Antonio Javier Pérez Martín, lo natural y deseable es que cada niño o niña tenga unos padres que ejerzan correctamente las funciones inherentes a la patria potestad, esto es, velar por el hijo o hija, tenerlo en su compañía, alimentarlo, educarlo y procurarle una formación integral. Se dan, no obstante, situaciones en las que esto no sucede así. De este modo, cuando los padres no quieren, no pueden o no saben ejercer esas funciones, el menor queda redimido a una situación de desprotección, ante la cual la sociedad no debe permanecer impasible.

La concepción teórica de lo que hoy se entiende por protección de menores, tiene unos antecedentes históricos que es preciso conocer, no por un mero afán de erudición, sino para entender mejor la naturaleza, régimen jurídico y funcionamiento de las instituciones de protección, sobre todo de la tutela administrativa.

Siguiendo a Julieta Moreno Torres-Sánchez², podemos relatar las diversas fases históricas en las que se ha desenvuelto el sistema de protección de menores a lo largo de los siglos.

En las sociedades antiguas no se reconocía derecho alguno a la infancia. Así, en la antigua Grecia, sobre todo en Esparta, el niño era propiedad del Estado. El hijo sano quedaba al cuidado de su madre hasta los siete años de edad, comenzando a partir de ese momento un largo aprendizaje castrense.

¹ Letrada de la Junta de Andalucía. Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía en Jaén.

² J. MORENO TORRES-SÁNCHEZ, *El desamparo de menores*, Ed. Thomson Aranzadi, 2005.

Siendo en Grecia el Estado el que asumía prácticamente toda la responsabilidad sobre los menores, en Roma esta misión correspondía al *pater familias*, perdurando su potestad hasta el mismo instante de su muerte. El *pater familias* era el varón libre, ciudadano romano y *sui iuris* que ejercía la *patria potestas* sobre los *filii familias*. La *patria potestas* era el poder jurídico que tenía el *pater familias* sobre los hijos que se encontraban bajo su autoridad. En Roma sufrió una larga evolución, pues empezó siendo un “poder” ejercido en interés del propio *pater familias*, pero terminó siendo un “deber” que se ejercía en interés de los hijos sometidos a ella.

Históricamente, la *patria potestas* comprendía una serie de derechos que correspondían al *pater familias*. Siguiendo al profesor Panero Gutiérrez, sus principales derechos eran los siguientes:

- a) *Ius vitae nevisque* (derecho de vida y muerte): era un mero poder de corrección, de uso excepcional, consecuencia de la configuración de la familia como mini-estado, cuyo gobierno y poderes de sanción competían al *pater familias*. En ningún caso podía ejercerse sobre los hijos menores de tres años, a los que, por su desarrollo mental, nada se les podía reprochar.
- b) *Ius vendendi* (derecho a vender al hijo): si la venta se producía fuera de Roma, el hijo se convertía en esclavo; si la venta se hacía en Roma, el hijo quedaba en situación de semiesclavitud, manteniéndose el poder del *pater familias* hasta que el comprador liberase al hijo. Esta facultad tenía también un límite, ya que *si pater filium ter venum duit, filius a patre liber esto* (si el padre vende tres veces al hijo, sea el hijo libre del padre).
- c) *Ius exponendi* (derecho de abandonar a los hijos): es el derecho de abandonar a los hijos recién nacidos.
- d) *Ius noxae dandi* (derecho de dar el cuerpo de hijo al perjudicado, en reparación de un delito cometido por aquél): éste era un derecho al que podía optar el *pater familias* si no quería asumir él mismo las consecuencias derivadas del delito cometido por el hijo.

En Derecho Postclásico y Justiniano se comenzaron a vislumbrar cambios en la conciencia social del ejercicio de estos derechos. Así, Constantino sanciona al *pater* como reo de parricidio, y Justiniano sólo admite el *ius vendendi* en determinados casos de menores recién nacidos y padres de extrema pobreza, determina que el abandono del hijo es causa de pérdida de la patria potestad y abolió el *ius noxae dandi* por entender que era contrario al espíritu de los nuevos tiempos que reconocía capacidad patrimonial a los *filii familias*.

En definitiva, en Roma la patria potestad se configuraba como un atributo exclusivo del *pater familias* que constituía un poder integrado por facultades o derechos propios del padre, otorgado en interés de su titular y no limitado en el tiempo (con ciertas excepciones) al no extinguirse por alcanzar el hijo determinada edad. Por el contrario, en nuestros días, la patria potestad se ejerce por los padres (en sentido amplio, teniendo en cuenta las diferentes formas de familia existentes en la actualidad),

constituyendo un deber más que un derecho, que se ejerce en interés de los hijos sujetos a ella y no en beneficio de sus titulares, y que es limitada en el tiempo pues cesa con la mayoría de edad.

El cristianismo introdujo un giro radical en la visión y concepción de la infancia. Los textos evangélicos se refieren al menor en términos de respeto a su personalidad (así, Mateo 19, 14: “dejan que los niños vengan a mí y no se lo impidáis porque de los que son como éstos es el Reino de los Cielos”).

A pesar de que ciertos autores, como Francisca Fariña³, sitúan la protección de menores a mediados del S.XIX, lo cierto es que existen instituciones relativas a la protección de menores que son anteriores en el tiempo. Así, en el año 1337, bajo el reinado de Pedro IV de Aragón, fue creada en Valencia una institución encargada de recoger a menores maleantes o pícaros para ayudarlos en su sustento y educación y para procurarles colocación en servicios manuales o domésticos o para insertarlos en una familia. Esa institución se denominaba “Padre de Huérfanos” y actuó en Valencia hasta 1794. El “Padre de Huérfanos” incluía también entre sus fines el juzgar los delitos cometidos por los menores si fuera necesario. Sin embargo, para ello se requería la intervención de la autoridad judicial civil. Esta idea finalmente no pudo articularse dada la existencia de múltiples casos de delincuencia de mayores que había que tratar. Por eso, surgió la figura del Juez de Menores, que era un Notario. La institución del “Padre de Huérfanos” y la del Juez de Menores se unieron en una sola, si bien desapareció en época de Carlos IV por la falta de remuneración a las personas que desempeñaban los cargos. Fue entonces cuando surgieron dos instituciones diferenciadas para los menores: los hospicios (para menores no delincuentes) y las cárceles (para menores delincuentes). Entiendo que son éstos los antecedentes más remotos de nuestros actuales Centros de Protección y Centros de Internamiento de Menores Infractores.

Sin embargo, no fue hasta el S. XIX cuando surgieron las primeras leyes sobre protección de menores. Estas normas, insertas en el contexto de la Revolución Industrial, estaban referidas no sólo al trabajo de los niños (así, la Ley de 24 de julio de 1873 o la Ley de 28 de julio de 1878) sino también a otros aspectos más variados en materias relacionadas con menores, tales como en educación (Ley Moyano de 1857), apareciendo incluso otras instituciones dedicadas a la salvaguarda del menor, tales como el Hospital del Niño Jesús de Madrid, primer hospital pediátrico de España, inaugurado en 1877.

En 1904 se promulga la primera Ley de Protección a la Infancia, también conocida como Ley Tolosa. Esta norma se consideró muy progresista para su época. La profesora Marta Santos Sacristán hace un perfecto resumen del contenido de esta Ley, señalando que los conceptos fundamentales de la norma eran la protección de la salud física y moral del niño, y, por lo tanto la vigilancia de todo cuanto directa o indirectamente hiciera referencia a la vida infantil hasta los 10 años. La Ley creaba un

³ F. FARIÑA y R. ARCE (coords.), *Psicología jurídica al servicio del menor*, Ed. Cedecs, Barcelona, 2000.

Consejo Superior (después llamado Consejo de Protección a la Infancia y represión de mendicidad), especificando su constitución, y unas Juntas Provinciales y Locales, organizadas de modo análogo a la constitución del Consejo. Aportaba, además, toda una reglamentación específica, y normativas de aplicación sobre la lactancia mercenaria, las nodrizas y su control legal. Era una ley, en su redactado inicial, orientada con primer objetivo y casi único a evitar la mortalidad infantil, organizando todo un servicio nacional protector e inspector de carácter higienista y sanitario. Su finalidad, pues, era la policía de lactancia mercenaria. Y aunque la ley hablaba de la salud moral y de la vigilancia, lo cierto es que nada se decía en el resto de la ley que no fuera el control de las nodrizas⁴.

La moderna regulación del derecho de protección de los menores puede situarse en la Declaración de Ginebra de 1924 sobre los Derechos del Niño y más recientemente, en la Declaración de los Derechos del Niño de 20 de noviembre de 1959. A partir de ahí, la regulación nacional e internacional de los derechos de la infancia ha alcanzado sus máximos históricos, existiendo en la actualidad una completa regulación de la protección de menores.

2. Normativa actual. Principios generales del Derecho en materia de menores. Protección de los poderes públicos.

El punto de partida de la regulación normativa actual en materia de protección de menores se encuentra en nuestro texto constitucional de 1978. El artículo 39 establece lo siguiente:

- “1. Los poderes públicos aseguran la protección social, económica y jurídica de la familia.
2. Los poderes públicos aseguran, asimismo, la protección integral de los hijos, iguales estos ante la Ley con independencia de su filiación y de la madre, cualquiera que sea su estado civil. La Ley posibilitará la investigación de la paternidad.
3. Los padres deben prestar asistencia de todo orden a los hijos habidos dentro o fuera del matrimonio, durante su minoría de edad y en los demás casos en que legalmente proceda.
4. Los niños gozarán de la protección prevista en los acuerdos internacionales que velan por sus derechos”.

El precepto transcrita viene a elevar a rango constitucional el principio de “*favor filii*”. Este principio, reconocido en la Convención de los Derechos del Niño aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas de 20 de noviembre de 1989 (ratificada por España el 30 de noviembre de 1990), aparece sancionado en nuestra legislación en la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor y en los preceptos de nuestro Código Civil, constituyendo, en palabras de nuestros Tribunales (así, Sentencia de la Audiencia Provincial de Almería nº 140/2009, de 8 de septiembre –AC 2010\1662-) “un criterio teleológico de interpretación normativa que obliga a procurar, ante todo, el beneficio o interés de los hijos en orden a la satisfacción de sus derechos legalmente reconocidos, por encima de los legítimos intereses de cualquier otro, incluso de sus progenitores”.

⁴ M. SANTOS SACRISTÁN, *Los inicios de la protección a la infancia en España 1873-1918*, en www.um.es/ixcongresoaeh/pdfB3/Los%20inicios%20de%20la%20protección%20infancia.pdf

El principio “*favor filii*” guarda íntima conexión con otro principio esencial en la materia, cual es el principio del “interés superior del menor” o “*favor minoris*”, pudiendo afirmarse, en mi opinión, que ambos tienen un mismo contenido, ya que todo menor es hijo y todo hijo es menor si resulta amparado por unos principios de tales características, al requerir en consecuencia, por su condición de menor, una especial protección. Este principio aparece mencionado en el Código Civil (artículo 172.4) y en la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero (artículo 2). Asimismo, el principio de prevalencia del interés superior del niño aparece reconocido a nivel internacional en la Convención sobre los Derechos del Niño de 20 de noviembre de 1989, en los artículos 3.1, 9.3, 18.1, 20.1 y 21 primer inciso, con la consiguiente eficacia interpretadora que le otorga el artículo 10.2 de la Constitución Española, debiendo por tanto informar la aplicación de las normas relativas no sólo a la declaración de desamparo, sino también a la posible constitución de acogimiento familiar del menor.

En todo caso, se hace preciso concretar el concepto de *interés superior del niño*. Se trata de un concepto jurídico indeterminado o concepto abierto que ha sido configurado por nuestra doctrina y jurisprudencia. En este sentido, nuestra doctrina más reciente viene considerando que “el interés del menor puede inicialmente identificarse con la dignidad de la persona, los derechos que le son inherentes y el libre desarrollo de su personalidad y demás derechos fundamentales, en cuanto que su respeto garantiza una protección suficiente al menor, desde un punto de vista personal y humano pero no puede limitarse a esa instancia formal [...] es necesaria una vida exenta de tensiones y problemas que le exceden, con un equilibrio emocional y afectivo, que tanto pueden contribuir a la formación y desarrollo de su personalidad, positiva y negativamente (frustraciones, complejos): porque ni el interés ni la personalidad son algo abstracto o aséptico, sino que se refieren a una realidad humana enormemente rica y compleja, tangible y pluridimensional, donde junto a las libertades públicas y otros valores importan su salud y su bienestar psíquico, su afectividad comprendida, amén de otros aspectos de tipo material, aunque sea con subordinación de éstos a aquéllos”⁵.

Continuando con el análisis del contenido del artículo 39 de la Constitución, observamos cómo la asistencia debida a los hijos debe efectuarse en el seno de la familia, entendida como institución privada. De hecho, el Código Civil, norma que contiene el derecho privado común por excelencia, dedica una serie de artículos a la configuración de la potestad de los padres sobre los hijos y a los deberes que competen a los hijos en el seno de la familia (artículos 154 y 155), mencionando únicamente, y de forma residual, la intervención de la autoridad judicial (institución pública) en determinados supuestos de falta de acuerdo entre los padres o de incumplimiento de sus deberes por los padres, entre otros (así, artículo 156 párrafo segundo o artículo 158.1, entre otros).

Ahora bien, los poderes públicos deben asumir la labor de protección a la familia desde una triple perspectiva: social, económica y jurídica. Esta protección se circunscribe también a los hijos, siendo aquí donde entran en juego las diversas

⁵ F. RIVERO HERNÁNDEZ, *El interés del menor*, Dykinson, 2000, p. 111.

instituciones de protección que recoge nuestro Código Civil y desarrolla la legislación sectorial, cuales son la tutela administrativa, el acogimiento y la adopción.

3. Desamparo de menores. Asunción automática de su tutela por la Administración Pública. Formas de protección. Impugnación judicial.

Llegados a este punto, conviene determinar qué se entiende por desamparo de menores. La definición de dicho concepto aparece contenida en el artículo 172 párrafo segundo del Código Civil, que reza como sigue: “Se considera como situación de desamparo la que se produce de hecho a causa del incumplimiento, o del imposible o inadecuado ejercicio de los deberes de protección establecidos por las leyes para la guarda de los menores, cuando éstos queden privados de la necesaria asistencia moral o material”.

También la jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo se ha hecho eco de la situación de desamparo tal como es definida por el Código Civil; y así, en Sentencia de 31 de diciembre de 2001 (RJ 2002\3100), ha señalado que “para que entre en funcionamiento la institución del acogimiento se precisa la demostración de la existencia de un menor en situación de desamparo, tal como ésta es definida en el artículo 172.1 párrafo segundo del Código Civil, que se determina por la falta de atenciones a aquél a consecuencia del incumplimiento de los deberes de asistencia y protección”.

La situación de desamparo, tal como la define nuestro Código Civil, guarda íntima conexión con la protección de menores. Así, a mi entender, la protección de menores es el sistema (conjunto de reglas o principios de una materia) que se encarga de amparar y resguardar a las personas menores de edad que se hallan en una situación familiar tal que genera peligros o perjuicios irreparables o de difícil reparación en el desarrollo y bienestar del menor de edad, o que se encuentran en una situación en la que sus padres no quieren, no pueden o no sabe ejercer las funciones inherentes a la patria potestad.

Ante la constatación de la existencia de una situación de desamparo, la entidad pública competente en materia de protección de menores asume de forma automática por ministerio de la ley la tutela del menor que se encuentre en dicha situación, debiendo adoptar de forma inmediata las medidas de protección necesarias, quedando en suspenso la patria potestad o la tutela ordinaria del menor.

Esta asunción de tutela por ministerio de la ley, implica la necesidad de ejercer una guarda sobre el menor, la cual se articula a través del acogimiento residencial (en un Centro de Protección de Menores) o mediante el acogimiento familiar en sus distintas modalidades, según los casos. En la elección de la medida de protección más adecuada al menor, debe tenerse siempre presente su interés, procurando la reinserción en su propia familia y la guarda de los hermanos en una misma persona o institución.

La declaración del desamparo del menor y la asunción de su tutela por la Administración aparece revestida de ciertas garantías, entre ellas, la garantía de un procedimiento normativamente regulado en el que se adopta una resolución. Esa resolución, como establece el artículo 172.6 del Código Civil, es susceptible de impugnación jurisdiccional ante los órganos de la jurisdicción civil. El procedimiento judicial en materia de oposición a medidas de protección de menores se sustancia ante el Juzgado de Primera Instancia del domicilio de la entidad protectora, y tiene siempre carácter preferente. El plazo de que disponen los padres para formular la oposición es, para el caso de declaración de desamparo, de tres meses a contar desde la fecha de notificación de la resolución, tal como preceptúa el artículo 780.1 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil.

El problema que en la práctica se plantea, es que desde el dictado de la resolución de desamparo hasta el momento de la celebración del juicio en el caso en que los padres hayan impugnado la resolución, transcurre un período de tiempo (más o menos largo según la carga de trabajo del Juzgado) en el que las circunstancias que fueron determinantes de la declaración de la situación de desamparo han podido variar llegando incluso a eliminarse. Cabe preguntarse entonces si en tales casos debe atenderse únicamente a las circunstancias existentes en el momento de dictarse la resolución de desamparo y, en base a ellas, justificar y defender la decisión de la Administración o combatirla, o si por el contrario es preciso tomar en consideración el cambio de circunstancias y analizar entonces, en el momento actual, si siguen existiendo factores determinantes de una situación de desamparo para los menores en el seno de su familia biológica.

La cuestión ha sido resuelta por el Tribunal Supremo en la Sentencia nº 565/2009, de 31 de julio de 2009 (RJ 2009\4581), que ha sentado la siguiente doctrina:

“A) Es procedente que el juez, al examinar la impugnación de la declaración de desamparo por la Administración interpuesta al amparo del artículo 172.6 CC , contemple el cambio de circunstancias producido con posterioridad al momento en que se produjo la declaración con el fin de determinar si los padres se encuentran en condiciones de asumir nuevamente la patria potestad.

B) Para acordar el retorno del menor desamparado a la familia biológica no basta con una evolución positiva de los padres biológicos, ni con su propósito de desempeñar adecuadamente el rol paterno y materno, sino que es menester que esta evolución, en el plano objetivo y con independencia de las deficiencias personales o de otro tipo que puedan haber determinado el desamparo, sea suficiente para restablecer la unidad familiar en condiciones que supongan la eliminación del riesgo de desamparo del menor y compensen su interés en que se mantenga la situación de acogimiento familiar en que se encuentre teniendo en cuenta, entre otras circunstancias, el tiempo transcurrido en la familia de acogida, si su integración en ella y en el entorno es satisfactoria, si se han desarrollado vínculos afectivos con ella, si obtiene en la familia de acogida los medios necesarios para su desarrollo físico y psíquico, si se mantienen las referencias parentales del menor con la familia biológica y si el retorno al entorno familiar biológico comporta riesgos relevantes de tipo psíquico”.

En mi opinión, esta doctrina no es más que un reflejo del contenido del artículo 172 apartados 7 y 8 del Código Civil, que fueron introducidos con la reforma de la Ley 54/2007, de 28 de diciembre. Estos nuevos apartados vienen a contemplar el cambio de circunstancias, la no integración estable en la familia o el interés del menor, a efectos

de proceder a la revocación de la resolución de declaración de desamparo. Estos aspectos, si bien referidos al ámbito estrictamente administrativo de la entidad pública de protección de menores, pueden y deben ser extendidos al ámbito judicial en el que se esté tramitando una impugnación u oposición a una medida de protección sobre menores como es una declaración de desamparo. Y entiendo que debe ser así porque hay que respetar (siempre que además sea adecuado al interés del menor) el derecho de los padres a tener a sus hijos en su compañía no ya como un derecho positivo sino como un mero derecho natural; si bien considero que la revisión de las nuevas circunstancias concurrentes debe hacerse por los Tribunales de Justicia de forma escrupulosa, comprobando la efectiva realidad del cambio producido, y examinando, por un lado, que las circunstancias que se hayan modificado sean, sin excepción ni reserva, todas y cada una de las que dieron origen a la declaración de desamparo y, por otro lado, que no se hayan generado nuevas circunstancias determinantes de un futuro inadecuado ejercicio por los padres de las funciones propias de la patria potestad. En caso contrario, y de accederse al retorno del menor a la familia biológica recurrente, podrían generarse de nuevo perjuicios al menor que podrían incluso ser irreparables por la vuelta a un entorno familiar inadecuado del que en su momento se acordó, en su propio interés, la salida inmediata.

II. COMPETENCIAS DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA EN MATERIA DE PROTECCIÓN DE MENORES

1. Título competencial. Legislación específica de la Junta de Andalucía. Contenido.

El Estatuto de Autonomía para Andalucía, aprobado por Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, viene a reconocer a los menores con vecindad administrativa en Andalucía el derecho a recibir de los poderes públicos de Andalucía la protección y la atención integral necesarias para el desarrollo de su personalidad y para su bienestar en el ámbito familiar, escolar y social (artículos 12 y 18.1 del Estatuto de Autonomía para Andalucía).

Partiendo de ese reconocimiento general, el artículo 61.3 recoge la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Andalucía “en materia de protección de menores, que incluye, en todo caso, la regulación del régimen de protección y de las instituciones públicas de protección y tutela de los menores desamparados, en situación de riesgo, y de los menores infractores, sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación civil y penal”.

En base a ello, se ha dictado en Andalucía una serie de normativa propia y específica en materia de protección de menores, siendo la más destacada la conformada por las siguientes normas:

- La Ley 1/1998, de 20 de abril, de los derechos y atención al menor.

- El Decreto 282/2002, de 12 de noviembre, que regula el acogimiento familiar y adopción.
- El Decreto 42/2002, 12 de febrero, de régimen de desamparo, tutela y guarda administrativa.
- El Decreto 355/2003, de 26 de diciembre, de acogimiento residencial de menores.

Como señalábamos en el Capítulo anterior, la entidad pública a la que, en el respectivo territorio, esté encomendada la protección de los menores, cuando constate que un menor se encuentra en situación de desamparo, tiene por ministerio de la Ley la tutela del mismo y deberá adoptar las medidas de protección necesarias para su guarda. Así lo dice textualmente el artículo 172.1 del Código Civil. Lo que debe concretarse en primer término es cuál es la entidad pública (Administración del Estado, de la Comunidad Autónoma o Entidad Local) que tiene encomendada esa función. Pues bien, en el ámbito territorial de Andalucía, la protección de menores se encomienda a la Comunidad Autónoma en virtud del artículo 61.3 del Estatuto de Autonomía para Andalucía antes transcrito. Como consecuencia de ello, es la Junta de Andalucía la entidad que asume la tutela de los menores desamparados que residan o se encuentren transitoriamente en el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, tal como reconoce el artículo 23.1 de la Ley 1/1998, de 20 de abril.

La declaración de desamparo y la asunción de la tutela del menor desamparado por la Administración, como también anunciamos en el Capítulo anterior, debe revestir determinadas garantías, entre ellas, la implantación de un procedimiento en que se dé audiencia a las personas interesadas y se les permita efectuar alegaciones y proponer pruebas. La mencionada regulación aparece recogida en el Decreto 42/2002, de 12 de febrero, de régimen de desamparo, tutela y guarda administrativa, concretamente en la Sección 2^a del Capítulo IV (artículos 21 a 31). El procedimiento se inicia de oficio por la persona titular de la Delegación Provincial de la Consejería competente en materia de protección de menores, que en la actualidad es la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social. La iniciación del procedimiento se comunica a los interesados, a los órganos administrativos y a los denunciantes que la hubieran promovido. A continuación se concede a los padres, tutores o guardadores del menor un plazo de quince días hábiles para formular alegaciones, aportar documentos y proponer pruebas que se practicarán seguidamente. Antes de redactar la propuesta de resolución, se abre un trámite de audiencia a los padres, tutores o guardadores del menor, debiendo asimismo oírse a éste según su edad y grado de madurez. Finalizado el trámite de audiencia, el órgano instructor elabora una propuesta de resolución sobre la procedencia o no de la declaración de desamparo. Esta propuesta se eleva al órgano competente para resolver, el cual habrá de dictar una resolución motivada que, en caso de declarar la situación de desamparo del menor, habrá de contener un pronunciamiento expreso acerca de la asunción de la tutela del menor por la Administración, con mención de las personas, Entidades o Centros a los que se atribuya el ejercicio de la guarda del menor, y el régimen de relaciones personales del menor con sus padres, parientes y allegados. La resolución se notifica a los interesados, y es inmediatamente ejecutiva, pudiendo los

interesados impugnarla ante el órgano judicial competente de conformidad con lo que se expuso en el Capítulo I anterior.

Como consecuencia de la declaración de desamparo, la Administración Pública asume no sólo la tutela sino también la guarda administrativa del menor. De acuerdo con el artículo 37.4 del Decreto 42/2002, de 12 de febrero, la guarda administrativa se ejercerá, de forma preferente, mediante el acogimiento familiar y, cuando ello no fuere posible o conveniente para el interés del menor, a través del acogimiento residencial. En este sentido, resulta tremadamente interesante el Preámbulo del Decreto 282/2002, de 12 de noviembre, cuando establece lo siguiente:

“La familia se configura como el instrumento social idóneo para la formación y el desarrollo personal del menor, en la medida en que no sólo es un medio de transmisión de valores y de pautas de conducta, sino que constituye el núcleo humano en el que el menor puede cubrir más ampliamente sus necesidades afectivas.

No obstante, también la familia se erige en ocasiones como elemento perturbador en el desarrollo del menor, generando actuaciones que menoscaban y lesionan los derechos de éste. De ahí que la sociedad no pueda permanecer impasible ante este tipo de situaciones, instando la puesta en práctica de los mecanismos necesarios para velar por los derechos del menor.

La Ley 1/1998, de 20 de abril, de los Derechos y la Atención al Menor, se hizo eco de esta convicción social, articulando una serie de instrumentos tendentes a garantizar la protección de los menores. Así, junto a la declaración de desamparo y la asunción de la tutela y guarda de los menores por la Administración de la Junta de Andalucía, se reguló el acogimiento familiar y la adopción, como mecanismos preferentes a la institucionalización en Centros residenciales. Por ello, es preciso proceder al desarrollo reglamentario de estas medidas, a partir de la consideración de los derechos de los menores como base de todo el sistema de protección, estableciendo los criterios, procedimientos, organización y medios necesarios para aplicarlas de forma eficaz [...].”

Así, la declaración de desamparo del menor, conlleva su salida del núcleo familiar de procedencia, siendo preciso buscar al menor una alternativa de protección, siendo preferente y más adecuado a su interés su inserción en un núcleo familiar estable, configurándose así el acogimiento residencial en un Centro de Protección como la última opción a barajar, y ello a los efectos de evitar los riesgos de tipo psicológico, de desarraigo y de problemas de conducta que la institucionalización puede conllevar.

La determinación de las distintas modalidades de acogimiento aparece contenida en el Decreto 282/2002, de 12 de noviembre. Así, nos encontramos, entre otros, con las siguientes:

a) Acogimiento familiar simple, que se ejerce por familia extensa o por familia ajena cuando se prevea la reinserción del menor a corto plazo en su familia de origen, o bien, transitoriamente, mientras se acuerde una medida de carácter más estable.

b) Acogimiento familiar permanente, en familia extensa o en familia ajena, cuando no exista previsión de reinserción adecuada del menor en su familia biológica, siempre que las características y deseos personales del propio menor o las específicas circunstancias de su situación aconsejen su integración estable y duradera en otra familia, sin creación de vínculo de filiación entre ellos.

c) Acogimiento familiar preadoptivo, que se promoverán cuando se prevea la imposibilidad de reinserción del menor en su familia biológica, y se considere necesario, en atención a su situación y circunstancias personales, la plena integración en otra familia, mediante la creación de futuros vínculos de filiación mediante adopción.

Sólo en los casos en que no sea posible constituir el acogimiento familiar del menor, procederá la constitución de su acogimiento residencial, el cual aparece regulado en el Decreto 355/2003, de 16 de diciembre, de Acogimiento Residencial de Menores. Ya en el Preámbulo de este Decreto se señala la configuración del acogimiento residencial como “una alternativa al acogimiento familiar del menor, en los supuestos de asunción de la guarda y tutela por la Administración”. De hecho, el artículo 3 del Decreto, en sus apartados 2 y 3 manifiesta que “el acogimiento residencial tendrá lugar cuando no sea posible la permanencia de los menores en su familia o se considere inadecuado el acogimiento familiar. El acogimiento residencial se mantendrá el tiempo estrictamente necesario, conforme al plan de intervención individualizado del menor previsto en el artículo 7 de este Decreto”.

El modelo de acogimiento residencial que propugna la Administración Autonómica apunta hacia un modelo en el que se combinan, de acuerdo con la propia Parte Expositiva del Decreto, “dos elementos definitorios básicos: la calidad técnica de la atención, referida tanto a los recursos humanos como los materiales de los centros y a una dinámica en los mismos que sea reflejo de los estilos y características generales de una familia común. Ambos elementos deberán traducirse en una adecuada combinación de condiciones materiales, profesionalidad, relaciones afectivas y convivencia, que sustituya lo más adecuadamente posible a la familia de la que el menor carece, para que hasta tanto dicha situación sea resuelta o el menor se emancipe, este participe de una experiencia normalizadora e integradora semejante a un hogar familiar de calidad”.

El acogimiento residencial se ejerce en los llamados Centros de Protección de Menores, que son establecimientos destinados al acogimiento residencial de menores sobre quienes se asuma u ostente previamente alguna de las medidas de tutela o guarda, sin perjuicio de la atención inmediata que debe ser prestada a los menores cuando se encuentren transitoriamente en una supuesta situación de desprotección. En los Centros de Protección se combinan la calidad técnica y la calidez humana, constituyéndose por tanto en un entorno convivencial y formativo en el que se garantizan unos recursos profesionales y materiales suficientes y adecuados y una calidez que posibilite relaciones afectivas inspiradas en los estilos y características de una familia común. Los Centros deben garantizar que se cubran las necesidades de cada menor, promoviendo su desarrollo integral en cada una de las áreas de su personalidad, potenciando experiencias de aprendizaje y el acceso a los recursos sociales en las mismas condiciones que cualquier otra persona de su edad.

A fecha de 25 de diciembre de 2010, la Junta de Andalucía contaba con un total de 276 centros de protección de menores, donde se acogía a un total de 2.758 menores en situación de desprotección. Por provincias, Sevilla alberga un total de 54 Centros de

Protección, seguida de Granada, con 48 recursos; Cádiz, con 41 centros; Málaga, con 35; Almería, con 31; Huelva, con 27; y Córdoba y Jaén, con 20 recursos de protección. En cuanto a los menores acogidos en estos Centros de Protección, la mayoría se localizan en Sevilla, donde se presta atención a 483 menores desamparados; seguida de la provincia de Cádiz, donde se acoge a 465 menores; Málaga, donde se acoge a 430 menores; Granada, con 363 menores; Huelva, con 339; Almería, con 295 menores; Jaén, con 223 y Córdoba, con 160 menores⁶.

En la actualidad, se dan tres perfiles fundamentales en los recursos de acogimiento residencial:

1. Adolescentes y jóvenes de ambos性.
2. Menores procedentes de la inmigración.
3. Menores con una problemática que requiere una atención especial, los cuales son derivados a Centros de Trastornos de Conducta o Centros Psicopedagógicos.

En cualquier caso, la declaración de desamparo de menores debe tener un carácter provisional, ya que sólo debe sobrevivir hasta tanto se adopten otras medidas más estables para el menor, ya sea su reintegración familiar (artículo 35.2 del Decreto 42/2002, de 12 de febrero), su tutela ordinaria (artículo 239 del Código Civil), su adopción (artículo 35 del Decreto 282/2002, de 12 de noviembre) o su emancipación (artículo 314 del Código Civil).

2. El papel de la Comisión Provincial de Medidas de Protección

Otra de las garantías que ofrece la normativa andaluza reguladora del desamparo de menores es la adopción de decisiones por un órgano colegiado. La articulación de esta garantía se ha efectuado en Andalucía a través de la creación, al amparo del artículo 52 del Decreto 42/2002, de 12 de febrero, de la llamada “Comisión Provincial de Medidas de Protección”. La Comisión se constituye en el seno de cada Delegación Provincial para la Igualdad y Bienestar Social y, como órgano colegiado, se encuentra formada por una pluralidad de profesionales en materia de protección de menores y en otra áreas conexas (salud, educación y servicios sociales), que se encargan de la adopción de las siguientes decisiones en materia de protección de menores, de conformidad con el artículo 53 del Decreto 42/2002, de 12 de febrero:

- a) Declaración de la situación legal de desamparo de los menores.
- b) Asunción de la tutela de los menores, cuando éstos sean declarados en situación de desamparo o así lo determine una resolución judicial.
- c) Asunción de la guarda de los menores por celebración de convenio con sus padres o tutores, o por resolución judicial.
- d) Designación de las personas, Entidades o Centros a los que se atribuya el ejercicio de la guarda de los menores mediante acogimiento familiar o residencial, y, en su caso, la realización de la correspondiente propuesta al órgano judicial competente para su constitución y cese.
- e) Determinación del régimen de relaciones personales de los menores con sus padres, parientes y allegados.

⁶ Información obtenida del diario independiente “diariocritico.com”.

- f) Coordinación de los organismos y servicios de protección de menores existentes en la provincia.
- g) Colaboración con los órganos judiciales competentes en la materia.

A este listado de funciones deben añadirse las relacionadas en el Decreto 282/2002, de 12 de noviembre, cuales son (artículo 66):

- a) Iniciación de oficio del procedimiento de declaración de idoneidad, en los casos de solicitud de acogimiento del menor por miembros de su familia extensa.
- b) Suspensión del procedimiento de declaración de idoneidad.
- c) Resolución del procedimiento de declaración de idoneidad.
- d) Orden de inscripción, suspensión y cancelación de la declaración de idoneidad en el Registro de Solicitantes de Acogimiento y Adopción de Andalucía.
- e) Iniciación de oficio de los procedimientos de acogimiento familiar y adopción.
- f) Resolución y suspensión de los procedimientos de acogimiento familiar y adopción.
- g) Modificación y extinción de los acogimientos familiares.
- h) Propuesta de constitución de acogimiento familiar por resolución judicial.
- i) Constitución de acogimiento familiar provisional.
- j) Propuesta de adopción.
- k) Emisión de informe sobre la idoneidad del adoptante o prestación del consentimiento para el acogimiento en los casos en que no sea necesaria realizar la correspondiente propuesta por la Administración de la Junta de Andalucía.

La Comisión está formada por los siguientes miembros: el/la Delegado/a Provincial, que actuará como Presidente/a; Jefe/a del Servicio especializado en protección de menores; el/la titular de una Jefatura de Servicio de la Delegación Provincial; dos técnicos/as del Servicio especializado en protección de menores; un/a profesional sanitario/a del Sistema Sanitario Público de Andalucía; un/a profesional de la educación del Sistema Educativo Público de Andalucía; un/a profesional de los Servicios Sociales de la provincia; y un/a funcionario/a de la Delegación Provincial, que actuará como secretario, con voz pero sin voto. La Comisión está asimismo asistida por un/a Letrado/a del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía, pudiendo, asimismo, participar como asesores, con voz pero sin voto, los/as técnicos/as y profesionales que el/la Presidente/a considere oportuno.

Otra de las garantías que ofrece la constitución de un órgano colegiado para el tratamiento y decisión de cuestiones tan trascendentales como son las referentes a la protección de menores, es el sistema de adopción de acuerdos. En la Comisión Provincial de Medidas de Protección, los acuerdos se adoptan por mayoría de votos de los miembros asistentes (para que exista quórum suficiente se requiere la presencia del Presidente/a y Secretario/a y la de la mitad al menos de sus miembros), teniendo el voto del Presidente/a carácter dirimente en caso de empate.

De acuerdo con el artículo 54.1 del Decreto 42/2002, de 12 de febrero, la Comisión se reunirá, al menos, semanalmente.

3. Actuaciones de la Junta de Andalucía en materia de protección de menores. Datos estadísticos en la provincia de Jaén.

En el seno de la Comisión de Medidas de Protección de Menores de la Delegación Provincial de Jaén de la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social, se han venido adoptando decisiones en las materias anteriormente señaladas. De entre ellas, procedemos a hacer un estudio estadístico de las tutelas declaradas, los inicios de procedimientos de desamparo y los acogimientos acordados desde el año 2007. Lo reflejamos del siguiente modo:

A. Año 2007.

a. Tutelas.- En el año 2007 fueron tutelados un total de 124 menores de nuestra provincia. El origen de las demandas proviene de distintas instituciones según el siguiente cuadro estadístico:

Institución	Información previa	Inicio proc.desamp.	Tutelados
Serv. Soc. Comunit.	80	53	57
Justicia	16	2	2
Fiscalía	132	1	8
Fuerzas de Seguridad	139	46	40
Educación	2	0	0
Sanidad	11	5	5
Particulares	27	14	2
De oficio	3	2	3
Línea 900	40	1	0
Serv.Soc.Comunit. otras provincias	18	7	0
Otros (familia, propio menor...)	15	2	7
TOTAL	483	133	124

Del cuadro anterior se pueden extraer las siguientes consideraciones:

- Respecto de las derivaciones realizadas por los Servicios Sociales Comunitarios de Jaén, el porcentaje de menores tutelados con relación al de derivaciones al Servicio de Protección de Menores es muy alto, lo que demuestra la adecuación de sus propuestas.
- Las demandas realizadas por la Fiscalía suponen uno de los números más altos, aunque termina declarándose el desamparo y asumiéndose la tutela por la Junta de Andalucía en un porcentaje mínimo. Cabe destacar que la mayoría de dichas derivaciones corresponden a la aplicación de la LO 5/2000, de 12 de enero, Reguladora de la Responsabilidad Penal de los Menores.

- Las derivaciones efectuadas por las Fuerzas de Seguridad son provenientes de la localización de menores extranjeros no acompañados, en su gran mayoría marroquíes.
- En cuanto a las derivaciones efectuadas por Educación, son prácticamente inexistentes, a pesar de ser una institución directamente vinculada a los menores.

Atendiendo a la población de los menores (dentro de la provincia de Jaén) que fueron tutelados en el año 2007, resulta lo siguiente:

Población	Información previa	Inicio proc.desamp.	Tutelados
Poblaciones de más de 20.000 habitantes	179	45	41
Poblaciones de menos de 20.000 habitantes	181	40	35
Total	360	85	76

El resto de los menores tutelados en 2007, hasta llegar a los 124 inicialmente señalados, procedían de los siguientes países y provincias:

País/provincia	Tutelados
Málaga	3
Marruecos	38
Argelia	2
Granada	2
Badajoz	2
Nigeria	1
Total	48

Destacamos que Marruecos es, mayoritariamente, el país de origen de los menores que tienen entrada en el sistema de protección de Jaén, suponiendo un 39% del total de ingresos en los Centros de Protección.

En cuanto a las causas de la asunción de la tutela de menores por la Junta de Andalucía en Jaén, se reflejan en el siguiente cuadro:

Causas	Tutelados
Abandono/semiabandono	58
Conducta antisocial	4
Abuso sexual	4
Inmigración	39
Maltrato prenatal	4
Maltrato físico/emocional	11
Enfermedad padres	1

Retraso orgánico	1
Renuncia de padres	2
Total	124

En relación a los datos sociodemográficos, plasmamos en los cuadros los porcentajes de tutelados según las características de sexo, edad y migración:

Sexo	Inicio procedimiento	Tutelados
Hombres	83	80
Mujeres	50	44
Total	133	124

Edad	Inicio	Tutelados
0-6 años	40	35
7-10 años	18	14
11-14 años	26	26
15-18 años	49	49
Total	133	124

Migraciones	Inicio	Tutelados
Inmigrantes	41	41
Total	41	41

Las consideraciones más sobresalientes son las siguientes:

- Existe un mayor número de menores tutelados del sexo masculino.
- Es mayor el porcentaje de menores tutelados con edades comprendidas entre los 15 y los 18 años, dado el incremento de menores inmigrantes de esas edades que llegan a nuestro país. De hecho, de los 124 menores tutelados en 2007, 41 eran inmigrantes, de los cuales 39 tenían la consideración de menores no acompañados.
- b. Acogimientos: durante el año 2007, se constituyeron en Jaén un total de 55 acogimientos familiares en las modalidades de simple, permanente y preadoptivo.

Los datos más relevantes de esos acogimientos son los que siguen:

Según el consentimiento paterno	Acogimientos
Administrativos (con consentimiento)	36
Judiciales (sin consentimiento)	19
Total	55

Según tiempo y finalidad	Acogimientos
Simple	7
Permanente	41
Preadoptivo	7
Total	55

Relación con la familia acogedora	Acogimientos
Familia extensa	43
Familia ajena	12
Total	55

Sexo	Acogimientos
Varones	29
Mujeres	26
Total	55

Edades	Acogimientos
0-6 años	25
7-10 años	14
11-14 años	10
15-18 años	6
Total	55

B. Año 2008.

a. Tutelas.- En el año 2008 fueron tutelados un total de 115 menores de nuestra provincia. El origen de las demandas proviene de distintas instituciones según el siguiente cuadro estadístico:

Institución	Información previa	Inicio proc.desamp.	Tutelados
Serv. Soc. Comunit.	130	81	54
Justicia	11	2	1
Fiscalía	30	2	9
Fuerzas de Seguridad	115	62	45
Educación	8	1	1
Sanidad	10	6	2
Particulares	52	14	2
De oficio	3	2	1
Línea 900	58	2	0
Serv.Soc.Comunit. otras provincias	12	2	0
Otros (familia, propio menor...)	8	1	0
TOTAL	437	175	115

Del cuadro anterior se pueden extraer las siguientes consideraciones:

- Respecto de las derivaciones realizadas por los Servicios Sociales Comunitarios de Jaén, el porcentaje de menores tutelados con relación al de derivaciones al Servicio de Protección de Menores es muy alto, lo que demuestra la adecuación de sus propuestas.
- Es de destacar la cada vez mayor sensibilización en la detección de situaciones de desprotección por parte de los ciudadanos, lo que se refleja en un incremento de denuncias por parte de particulares respecto del año anterior 2007.
- Las derivaciones efectuadas por las Fuerzas de Seguridad son provenientes de la localización de menores extranjeros no acompañados, en su gran mayoría marroquíes.
- En cuanto a las derivaciones efectuadas por Educación, son prácticamente inexistentes, a pesar de ser una institución directamente vinculada a los menores.

Atendiendo a la población de los menores (dentro de la provincia de Jaén) que fueron tutelados en el año 2008, resulta lo siguiente:

Población	Información previa	Inicio proc.desamp.	Tutelados
Poblaciones de más de 20.000 habitantes	187	63	31
Poblaciones de menos de 20.000 habitantes	160	62	38
Total	347	125	69

El resto de los menores tutelados en 2008, hasta llegar a los 115 inicialmente señalados, procedían de los siguientes países y provincias:

País/provincia	Tutelados
Málaga	3
Marruecos	45
Argelia	2
Granada	2
Badajoz	2
Nigeria	1
Guinea	1
Total	56

Destacamos que Marruecos es, mayoritariamente, el país de origen de los menores que tienen entrada en el sistema de protección de Jaén, suponiendo un 40% del total de ingresos en los Centros de Protección, habiendo experimentado en 2008 un ligero ascenso con respecto a 2007.

En cuanto a las causas de la asunción de la tutela de menores por la Junta de Andalucía en Jaén, se reflejan en el siguiente cuadro:

Causas	Tutelados
Abandono/semiabandono	30
Conducta antisocial	8
Abuso sexual	1
Inmigración	46
Maltrato prenatal	3
Maltrato físico/emocional	10
Enfermedad padres	5
Acogimiento de hecho	8
Drogadicción	3
Absentismo escolar	1
Total	115

En relación a los datos sociodemográficos, plasmamos en los cuadros los porcentajes de tutelados según las características de sexo, edad y migración:

Sexo	Inicio procedimiento	Tutelados
Hombres	114	87
Mujeres	61	28
Total	175	115

Edad	Inicio	Tutelados
0-6 años	44	20
7-10 años	26	18
11-14 años	38	22
15-18 años	67	55
Total	175	115

Migraciones	Inicio	Tutelados
Inmigrantes	50	46
Total	50	46

Las consideraciones más sobresalientes son las siguientes:

- Existe un mayor número de menores tutelados del sexo masculino.
- Es mayor el porcentaje de menores tutelados con edades comprendidas entre los 15 y los 18 años, dado el incremento de menores inmigrantes de esas edades que llegan a nuestro país. De hecho, de los 115 menores tutelados en 2008, 46 eran inmigrantes con la consideración de menores no acompañados.

b. Acogimientos: durante el año 2008, se constituyeron en Jaén un total de 36 acogimientos familiares en las modalidades de simple, permanente y preadoptivo.

Los datos más relevantes de esos acogimientos son los que siguen:

Según el consentimiento paterno	Acogimientos
Administrativos (con consentimiento)	24
Judiciales (sin consentimiento)	12
Total	36

Según tiempo y finalidad	Acogimientos
Simple	18
Permanente	13
Preadoptivo	5
Total	36

Relación con la familia acogedora	Acogimientos
Familia extensa	23
Familia ajena	13
Total	36

Sexo	Acogimientos
Varones	19
Mujeres	17
Total	36

Edades	Acogimientos
0-6 años	18
7-10 años	8
11-14 años	6
15-18 años	4
Total	36

C. Año 2009.

a. Tutelas.- En el año 2009 fueron tutelados un total de 125 menores de nuestra provincia. El origen de las demandas proviene de distintas instituciones según el siguiente cuadro estadístico:

Institución	Información previa	Inicio proc.desamp.	Tutelados
Serv. Soc. Comunit.	119	53	53
Justicia	7	0	0
Fiscalía	18	5	1
Fuerzas de Seguridad	84	53	51
Educación	3	0	0
Sanidad	19	12	10
Particulares	59	0	0
De oficio	3	0	0

Línea 900	43	4	3
Serv.Soc.Comunit. otras provincias	3	6	4
Otros (familia, propio menor...)	4	5	3
TOTAL	362	138	125

Del cuadro anterior se pueden extraer las siguientes consideraciones:

- Respecto de las derivaciones realizadas por los Servicios Sociales Comunitarios de Jaén, el porcentaje de menores tutelados con relación al de derivaciones al Servicio de Protección de Menores sigue siendo alto, al igual que en los años anteriores, si bien se aprecia un ligero descenso, aunque sigue demostrando la adecuación de sus propuestas.
- En 2009 sigue destacando la cada vez mayor sensibilización en la detección de situaciones de desprotección por parte de los ciudadanos, lo que se refleja en un ligero incremento de denuncias por parte de particulares respecto del año anterior 2008. No obstante, en el año 2009 no se llegó a iniciar ningún procedimiento de desamparo como consecuencia de las denuncias de particulares, quedando éstas archivadas tras el período de información previa.
- Las derivaciones efectuadas por las Fuerzas de Seguridad siguen siendo provenientes de la localización de menores extranjeros no acompañados, en su gran mayoría marroquíes.
- En cuanto a las derivaciones efectuadas por Educación, son de nuevo prácticamente inexistentes, a pesar de ser una institución directamente vinculada a los menores.

Atendiendo a la población de los menores (dentro de la provincia de Jaén) que fueron tutelados en el año 2009, resulta lo siguiente:

Población	Información previa	Inicio proc.desamp.	Tutelados
Poblaciones de más de 20.000 habitantes	162	39	31
Poblaciones de menos de 20.000 habitantes	121	50	45
Total	183	89	76

El resto de los menores tutelados en 2009, hasta llegar a los 125 inicialmente señalados, procedían de los siguientes países y provincias:

País/provincia	Tutelados
Marruecos	47
Malí	1
Pakistán	1

Total	49
--------------	-----------

Destacamos que Marruecos es, mayoritariamente, el país de origen de los menores que tienen entrada en el sistema de protección de Jaén, suponiendo un 40% del total de ingresos en los Centros de Protección, manteniéndose en este sentido el mismo porcentaje señalado para el año 2008.

En cuanto a las causas de la asunción de la tutela de menores por la Junta de Andalucía en Jaén, se reflejan en el siguiente cuadro:

Causas	Tutelados
Abandono/semiabandono	34
Conducta antisocial	10
Abuso sexual	1
Inmigración	49
Maltrato prenatal	7
Maltrato físico/emocional	8
Enfermedad padres	4
Acogimiento de hecho	8
Drogadicción	2
Absentismo escolar	2
Total	125

En relación a los datos sociodemográficos, plasmamos en los cuadros los porcentajes de tutelados según las características de sexo, edad y migración:

Sexo	Inicio procedimiento	Tutelados
Hombres	94	76
Mujeres	44	49
Total	138	125

Edad	Inicio	Tutelados
0-6 años	41	38
7-10 años	23	22
11-14 años	21	18
15-18 años	53	47
Total	138	125

Migraciones	Inicio	Tutelados
Inmigrantes	52	49
Total	52	49

Las consideraciones más sobresalientes son las siguientes:

- Existe un mayor número de menores tutelados del sexo masculino, pero se incrementa el número de tutelas de féminas con respecto al año 2008.
- Es mayor el porcentaje de menores tutelados con edades comprendidas entre los 15 y los 18 años, dado el incremento de menores inmigrantes de esas edades que llegan a nuestro país. De hecho, de los 125 menores tutelados en 2009, 49 eran inmigrantes con la consideración de menores no acompañados.

b. Acogimientos: durante el año 2009, se constituyeron en Jaén un total de 56 acogimientos familiares en las modalidades de simple, permanente y preadoptivo, 20 más que el año anterior.

Los datos más relevantes de esos acogimientos son los que siguen:

Según el consentimiento paterno	Acogimientos
Administrativos (con consentimiento)	28
Judiciales (sin consentimiento)	28
Total	56

Según tiempo y finalidad	Acogimientos
Simple	22
Permanente	17
Preadoptivo	17
Total	56

Relación con la familia acogedora	Acogimientos
Familia extensa	25
Familia ajena	31
Total	56

Sexo	Acogimientos
Varones	30
Mujeres	26
Total	56

Edades	Acogimientos
0-6 años	28
7-10 años	13
11-14 años	10
15-18 años	5
Total	56

D. Año 2010.

a. Tutelas.- En el año 2010 fueron tutelados un total de 118 menores de nuestra provincia. El origen de las demandas proviene de distintas instituciones según el siguiente cuadro estadístico:

Institución	Información previa	Inicio proc.desamp.	Tutelados
Serv.Soc.Comunit.	79	48	48
Justicia	10	2	2
Fiscalía	45	0	0
Fuerzas de Seguridad	56	39	41
Educación	4	0	0
Sanidad	16	7	7
Particulares	6	2	2
De oficio	0	0	0
Línea 900	45	7	7
Serv.Soc.Comunit. otras provincias	12	8	8
Otros (familia, propio menor...)	29	15	3
TOTAL	302	128	118

Del cuadro anterior se pueden extraer las siguientes consideraciones:

- Respecto de las derivaciones realizadas por los Servicios Sociales Comunitarios de Jaén, el porcentaje de menores tutelados con relación al de derivaciones al Servicio de Protección de Menores sigue siendo alto, lo que demuestra la adecuación de sus propuestas, habiendo ascendido esa efectividad respecto del año anterior 2009.
- En 2010 sigue destacando la sensibilización en la detección de situaciones de desprotección, si bien descienden drásticamente las denuncias de particulares, pero se mantienen las efectuadas a través de la línea 900, y se observa un incremento de las comunicaciones llevadas a cabo por otros colectivos particulares como la familia o el propio menor.
- Las derivaciones efectuadas por las Fuerzas de Seguridad siguen siendo provenientes de la localización de menores extranjeros no acompañados, en su gran mayoría marroquíes.
- En cuanto a las derivaciones efectuadas por Educación, son de nuevo prácticamente inexistentes, a pesar de ser una institución directamente vinculada a los menores.

Atendiendo a la población de los menores (dentro de la provincia de Jaén) que fueron tutelados en el año 2010, resulta lo siguiente:

Población	Información previa	Inicio proc.desamp.	Tutelados
Poblaciones de más de 20.000 habitantes	154	47	42
Poblaciones de menos de 20.000 habitantes	136	46	44
Total	290	93	86

El resto de los menores tutelados en 2010, hasta llegar a los 118 inicialmente señalados, procedían de los siguientes países y provincias:

País/provincia	Tutelados
Marruecos	29
Almería	1
Granada	1
Murcia	1
Total	32

Destacamos que Marruecos es, mayoritariamente, el país de origen de los menores que tienen entrada en el sistema de protección de Jaén, suponiendo un año más un 40% del total de ingresos en los Centros de Protección, aunque se detecta una bajada importante de entrada de estos menores en el sistema de protección (29 en 2010 frente a los 47 de 2009, los 45 de 2008 o los 38 de 2007).

En cuanto a las causas de la asunción de la tutela de menores por la Junta de Andalucía en Jaén, se reflejan en el siguiente cuadro:

Causas	Tutelados
Abandono/semiabandono	62
Conducta antisocial	5
Abuso sexual	0
Inmigración	29
Maltrato prenatal	2
Maltrato físico/emocional	7
Enfermedad padres	4
Acogimiento de hecho	5
Drogadicción	4
Absentismo escolar	0
Total	118

En relación a los datos sociodemográficos, plasmamos en los cuadros los porcentajes de tutelados según las características de sexo, edad y migración:

Sexo	Inicio procedimiento	Tutelados
Hombres	83	77
Mujeres	45	41
Total	128	118

Edad	Inicio	Tutelados
0-6 años	39	32
7-10 años	21	19
11-14 años	26	25
15-18 años	42	42
Total	128	118

Migraciones	Inicio	Tutelados
Inmigrantes	35	32
Total	35	32

Las consideraciones más sobresalientes son las siguientes:

- Sigue existiendo un mayor número de menores tutelados del sexo masculino, manteniéndose aproximadamente el mismo número de tutelas de féminas con respecto al año 2009.
- Es mayor el porcentaje de menores tutelados con edades comprendidas entre los 15 y los 18 años (seguido de los menores de 0 a 6 años), dado el incremento de menores inmigrantes de esas edades que llegan a nuestro país. De hecho, de los 118 menores tutelados en 2010, 29 eran inmigrantes con la consideración de menores no acompañados procedentes de Marruecos, siendo el total de las tutelas por inmigración de 32.

b. Acogimientos: durante el año 2010, se constituyeron en Jaén un total de 63 acogimientos familiares en las modalidades de simple, permanente y preadoptivo, 7 más que el año anterior.

Los datos más relevantes de esos acogimientos son los que siguen:

Según el consentimiento paterno	Acogimientos
Administrativos (con consentimiento)	40
Judiciales (sin consentimiento)	23
Total	63

Según tiempo y finalidad	Acogimientos
Simple	36
Permanente	14
Preadoptivo	13

Total	63
Relación con la familia acogedora	Acogimientos
Familia extensa	25
Familia ajena	38
Total	63
Sexo	Acogimientos
Varones	31
Mujeres	32
Total	63
Edades	Acogimientos
0-6 años	41
7-10 años	19
11-14 años	3
15-18 años	0
Total	63

III. CONCLUSIÓN

La simple observación de estos datos estadísticos puede ofrecernos una idea amplia y global de la magnitud de la intervención administrativa en materia de protección de menores, así como de la implicación de las diversas instituciones e incluso de los particulares en procurar el mejor bienestar posible a un sector de la población, el de los menores de edad, que merece la atención necesaria a su condición de persona con todos los derechos que a ella le son inherentes.

LA PROTECCIÓN DE MENORES

Resumen: El siguiente estudio se centra en el análisis del sistema de protección de menores que desarrolla la Junta de Andalucía de acuerdo con la regulación normativa vigente en esta materia. En este sentido, nuestra Administración Pública, como poder público del Estado, debe garantizar no sólo la estabilidad y el bienestar de los menores, eliminando los factores de riesgo y desamparo, sino también velar por su educación y sus necesidades. Para la consecución de tales objetivos se ha articulado un sistema legal y se han creado instituciones tales como la tutela administrativa o la guarda legal. Nuestros Tribunales de Justicia también están implicados en la materia de la protección de menores. Es por ello por lo que este estudio contiene asimismo referencias a pronunciamientos de los Tribunales españoles emitidos en asuntos de protección de menores recientemente juzgados. En definitiva, en este estudio se pretende ilustrar acerca de cómo operan las actuaciones públicas en este sector. Asimismo, se muestran

datos estadísticos que muestran la importancia de la intervención pública en el ámbito de la protección de menores.

Palabras clave: sistema de protección de menores. Intervención pública. Análisis jurídico. Pronunciamientos de Tribunales de Justicia. Datos estadísticos.

CHILD PROTECTION SYSTEM

Abstract: the following study involves an analysis of the child protection system that is nowadays being developed by Andalusian Public Administration according to the current regulation in the matter in hand. In this sense, our Public Administration, as a public power of the State, must guarantee not only children stability and wellness, getting rid of risk and abandonment factors, but also their education and their needs. To achieve those objectives, a legal system has been created and a group of institutions has been established, as the administration tutelage or the legal guardian. Our courts are also concerned about the child protection matter. That is why this study also contains some references to statements and declarations that Spanish courts have enunciated in law cases about child protection that have been recently judge. Brief, in this study, we try to illustrate how public actuations operate in this sector. Besides, we show statistical information that prove the importance of public intervention on the child protection concern.

Keywords: child protection system. Public intervention. Law analysis. Court statements. Statistical information.

Artículo recibido: 30.6.2011

Artículo aceptado: 30.9.2011