

6.3 Actividad del Ministerio Fiscal en materia de Protección Jurídica de los menores

6.3.1 ORGANIZACIÓN DEL SERVICIO DE PROTECCIÓN, ASIGNACIÓN DE MEDIOS PERSONALES Y MATERIALES Y DEL REPARTO DE TRABAJO

Debemos indicar que, en ciertos territorios siguen presentándose algunos déficits de espacio y mobiliario, si bien, la queja dominante, como exponen, entre otros las/os delegadas/os de Madrid, Sevilla, Huesca, Lleida, Asturias, Burgos y Murcia es la insuficiencia de personal en este área, lo que dificulta abordar el volumen de trabajo con la atención debida y sobre todo con la diligencia precisa, imposibilitando dar aplicación práctica a las innumerables mejoras legislativas pensadas en el interés superior del menor, y generando dilaciones que hacen temer que menores en grave situación de riesgo no estén recibiendo la respuesta inmediata que precisan, con las consecuencias que ello comporta en su desarrollo madurativo.

Con carácter genérico se ha destacado el incremento de trabajo en esta materia, especialmente el derivado de la situación migratoria que ha provocado la llegada a nuestro país de un gran número de menores extranjeros en situación de desamparo, motivando la creación de unidades de primera acogida para los ingresos de urgencia y recursos de protección, especialmente en Canarias, Ceuta, Melilla, Cataluña y Madrid.

Se ha avanzado en obtener el acceso telemático a la Base de Datos de la Entidad Pública encargada de la Protección de Menores en los territorios de Cataluña y Murcia, que se unen a Aragón y Madrid donde ya contaban con dicho acceso, dando cumplimiento a lo dispuesto en el Título Preliminar de la LO 8/2021, de 4 de junio, de protección integral de la infancia y la adolescencia frente a la Violencia, en relación con el artículo 22 quater de la LO 1/96, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, favoreciendo de este modo el seguimiento y control de los expedientes de los menores. En otras partes del territorio están en proceso de obtenerlo, como Galicia y Canarias; en las restantes aún no lo ha conseguido, a pesar de los esfuerzos realizados desde las distintas secciones de menores sobre este particular. Si bien, desde todas ellas se trabaja para procurar una coordinación eficaz con la Entidad Pública Autonómica y demás Organismos del sistema de protección, a través de reuniones periódicas y de una comunicación fluida.

A esto se añaden los problemas de acceso a las aplicaciones telemáticas de los juzgados civiles, como expone Jaén, necesario para la consulta de los procedimientos de esta materia cuando afecta a meno-

res en situación de desamparo y/o riesgo, en los que intervienen los fiscales de la sección.

En algunas secciones de protección persiste el doble sistema de registro, al compatibilizar el método digital con el uso de libros en papel. Los avances en la aplicación nacional «Expedientes de Protección» no impiden que en este ámbito operen otras aplicaciones autonómicas como Avantius en Aragón, Navarra y País Vasco, así como en Cantabria donde se ha implantado dentro de su programa Vereda. Por el Equipo de Digitalización del Ministerio de Justicia se ha elaborado un protocolo de intercambio de datos entre las aplicaciones autonómicas y la aplicación nacional que ya se encuentra operativo, pendiente de que los equipos de digitalización autonómica adapten sus aplicaciones a los parámetros protocolizados para realizar este intercambio de forma automática y no manual como ocurre actualmente, adaptación que ya se ha realizado en la aplicación nacional. Así las cosas, desde esta Unidad central, se mantiene una intervención proactiva para que dicha aplicación tenga una utilidad práctica, ágil y eficaz, por lo que se han solicitado actualizaciones y mejoras, atendiendo a las carencias apreciadas desde las distintas Fiscalías. Así, Cáceres y Valladolid, ponen de manifiesto algunos déficits, y en cambio, Madrid, Ourense, León, y Castellón reseñan ciertas mejoras. En este empeño de optimizar la gestión y tramitación del voluminoso trabajo en el área de protección de las secciones, está en curso la implementación de un nuevo gestor procesal en la aplicación nacional, se trabaja en su conexión con Geiser y se está operando la implantación de la aplicación EVID, que permite la grabación de las declaraciones que se realicen, especialmente de forma telemática.

6.3.2 DILIGENCIAS PREPROCESALES EN QUE SE TRAMITAN LOS EXPEDIENTES DE PROTECCIÓN

6.3.2.1 *Los menores de edad en situación de riesgo*

Los datos estadísticos de los menores en situación de riesgo en el año 2024 reflejan un incremento del 6,61% respecto del año 2023 y un ligero descenso del 2,79% respecto del año 2022; si bien en este ejercicio se ha incorporado un nuevo dato para tener en cuenta en el cómputo del volumen de trabajo que se aborda desde el ámbito de protección, dato que corresponde al número de expedientes de riesgo pendientes (no archivados) a 31 de diciembre, ascendiendo el mismo a 106.996. Este apunte revela la intervención constante y el seguimiento que se mantiene desde el sistema de protección, en tanto que

se corresponde con expedientes de menores en situación de riesgo activo y de menores en situación de riesgo controlado, pero cuya minoría de edad impide un cierre definitivo, permaneciendo latente en prevención de futuros indicadores de riesgo que pudieren afectarle durante su minoría de edad, en aras a garantizar una intervención eficaz, inmediata y continua.

El incremento referido no se ha producido de forma uniforme en los distintos territorios, siendo más acuciante en aquellos que han recibido una mayor afluencia de llegadas de menores extranjeros, lo que ha provocado una sobresaturación del sistema de protección y en especial de la acogida inmediata, como es el caso de Tenerife, Las Palmas de Gran Canaria, Baleares, Barcelona, Madrid, Granada, Ceuta, Melilla y Murcia.

Las personas menores de edad son sujetos del creciente movimiento de desplazamientos transfronterizos lo que les coloca en situaciones de riesgo, si bien, no es el único indicador a destacar ni el más gravoso, siendo los problemas de conducta y/o salud mental, con origen muchas veces en el consumo de sustancias estupefacientes y/o en la adicción a las nuevas tecnologías, los que provocan en los jóvenes problemas psicológicos o el empeoramiento de desequilibrios o patologías psicológicas y/o psiquiátricas previas, y les coloca en una grave situación de vulnerabilidad que puede derivar en desprotección, oscilando su atención entre los dispositivos de salud mental y los de protección, si bien, la carencia de los primeros colapsa los segundos.

Las campañas informativas diseñadas para prevenir y advertir contra la mutilación genital, un año más han arrojado un positivo resultado preventivo como destaca Girona, donde frente a años anteriores, en este ejercicio no se ha producido ningún caso.

Ourense y Tenerife, ponen el énfasis en el déficit de inversión en prevención y en atención temprana, criticando la lentitud de los llamados programas preventivos que posibilita la cronificación de situaciones de violencia, lo que unido a la crisis económica y habitacional que sufren muchas familias, como destaca Tenerife, favorece un aumento de menores abandonados de facto, con un sentimiento de ira que fomenta un comportamiento violento bien como mecanismo de defensa y supervivencia bien como recurso aprendido por imitación. A esta deficiencia en las actuaciones de prevención por parte de las Entidades Locales y Autonómicas se une la insuficiente formalización de la situación de riesgo por aquellas, como ponen de manifiesto Córdoba y Sevilla, si bien, por el contrario Huelva alaba el trabajo desarrollado desde la Fiscalía, secundado por la Audiencia Provincial de su territorio, para evitar declaraciones de desamparo sobre la base de indicadores de riesgo que

reúnen los requisitos del artículo 17 LOPJM, potenciando de este modo la declaración e intervención en riesgo cuando sea procedente.

Los programas específicos de intervención en los equipos de menores de la Administración Pública, que operan con quienes sin alcanzar la edad de responsabilidad penal, pudieren haber incurrido en hechos delictivos, se tornan manifiestamente insuficientes en la mayoría de las provincias, como reseñan Tenerife, Álava, Lleida, Bizkaia, Tarragona, Valencia y Navarra. Por el contrario, Barcelona y Madrid exponen una adecuada intervención y coordinación con estos programas desde los cuales se ha dado una respuesta inmediata e individualizada a los menores que lo precisan. Álava y Cádiz revelan un especial esfuerzo desde el ámbito de protección para garantizar una atención integral con las víctimas menores de edad de ilícitos generalmente violentos que las coloca en situación de riesgo, con independencia de la jurisdicción competente para conocer del ilícito, incentivando la creación de programas y potenciando los existentes. En esta línea, cabe reseñar la implementación del modelo Barnahus en Cataluña, y en curso en Comunidades como País Vasco, Madrid, Cantabria, Extremadura y Castilla la Mancha para garantizar un espacio amigable e interdisciplinar que permita la realización de la prueba preconstituida a víctimas menores de edad por delitos sexuales y evite su revictimización.

Pontevedra destaca la importancia de la formación y especialización de los Equipos Técnicos que operan en las instituciones locales y autonómicas de protección, especialmente respecto a ciertos trastornos psíquicos como TEA y TDAH, de ahí la reiterada necesidad de que desde sanidad se aborde su responsabilidad para con la salud mental y emocional de esta población y se proteja a la misma.

6.3.2.2 *Absentismo escolar*

De forma general, durante este ejercicio se ha advertido un descenso o mantenimiento del absentismo escolar en la mayoría de las secciones, desde las que se aboga por las labores de coordinación con los distintos operadores educativos, sociales y policiales, en aras a atajar y/o prevenir su aparición o enquistamiento como reseñan: Girona, Zamora, Granada, Málaga, Álava y Madrid. Pontevedra destaca la mejora en la atención escolar apuntando a la prohibición del uso del teléfono móvil en las aulas, lo que junto con la implantación de un buzón «punto naranja» donde los alumnos pueden informar de forma anónima de casos de acoso, ha contribuido además a reducir los casos de acoso y ciberacoso.

El absentismo escolar es un grave indicador de riesgo detonante de situaciones de desigualdad y de delincuencia en los jóvenes sin formación ni proyecto de futuro, que los deja a merced de quienes buscan «verdugos» para sus conductas delictivas, convirtiéndolo en un grave problema social. Pese a que hay un descenso, se advierte un crecimiento en edades cada vez más tempranas como han observado Murcia y Zaragoza, lo que resulta alarmante cuando se trata de los primeros cursos de escolarización, dificultando la reincorporación del menor y el logro de los objetivos académicos y de desarrollo personal.

Existe unanimidad a la hora de concluir que la mejor solución a esta situación pasa por una intervención intensiva en el ámbito social y educativo, no sólo con los menores sino también con sus familias, y por buscar alternativas educativas que motiven a los menores y fomenten su desarrollo escolar y/o profesional. En esta última línea se está trabajando en distintas provincias, reservando la intervención de la fiscalía para los supuestos más graves y prolongados en el tiempo o para aquellos en los que se comprueba que el absentismo es un detonante del incumplimiento de otras obligaciones paternofiliales.

6.3.3 CONSTITUCIÓN DE GUARDA

Durante este ejercicio se han iniciado 4.379 expediente de guarda administrativa, lo que representa un incremento de 28,53% respecto de los 3.407 que se registraron en el año 2023, y del 19,42% respecto de los 3.667 del año 2022. A fecha 31 de diciembre de 2024, 7.916 menores a nivel nacional se encontraban sujetos a esta medida administrativa.

El flujo creciente de migrantes en los últimos años justifica un aumento del número de guardas provisionales dictadas como respuesta inmediata a la protección, en tanto se determina su minoría de edad. Más allá de esta medida provisional de guarda, merece una especial atención la medida de guarda voluntaria, prevista legalmente para los supuestos en los que los progenitores o tutores por circunstancias graves y transitorias no puedan cuidar de sus hijos o pupilos. En la práctica se observa que la causa principal de esta medida es la incapacidad de control por parte de los adultos de las conductas de riesgo de menores preadolescentes o adolescentes inmersos en un clima de conflictividad familiar que lleva a aquellos a renunciar al ejercicio de su guarda por encontrarse desbordados por la situación y sin recursos para enfrentarse a ella como refieren Cantabria y Madrid, destacando entre otros indicadores que motivan esta medida: el maltrato en el ámbito familiar o la negligencia en el cuidado de las personas menores de edad.

Se han incrementado también las guardas judiciales mediante las que se trata de dar seguridad jurídica a situaciones de guarda de hecho ordinarias, e incluso transfronterizas, cuando la resolución extranjera que sirvió de soporte para la residencia en España del menor de edad, no se ajusta a los presupuestos legales y no es reconocida en nuestro país.

6.3.4 DECLARACIÓN DE DESAMPARO Y CONSTITUCIÓN DE TUTELA

Se han registrado, durante este año 16.699 expedientes de tutela, representando un incremento del 45,97% respecto del año 2023, y del 50,89% respecto del año 2022, manteniéndose la tendencia alcista de los últimos años, si bien, con un crecimiento exponencial durante este ejercicio. A fecha 31 de diciembre de 2024, 38.523 menores a nivel nacional se encontraban sujetos a esta medida administrativa por su situación de desprotección o desamparo en su ámbito familiar. La medida cesa una vez que desaparecen las razones que justificaron su adopción o por la mayoría de edad del tutelado, por lo que entre tanto se mantienen en el tiempo, por lo que se acumulan año tras año. Esta medida, como refieren Lugo y Cantabria, puede responder a que las actuaciones previas no han dado resultado, o bien a que la situación del menor es sumamente grave y aparecen indicadores elevados de riesgo que exigen declarar su desamparo, como ocurre con los niños, niñas y adolescentes extranjeros que llegan solos a nuestras fronteras, advirtiéndose un importante incremento de esta medida en las provincias y/o comunidades más afectadas por el flujo migratorio como son Canarias, Cataluña, Andalucía, Madrid y Baleares.

En muchos supuestos las causas de esta medida se encuentran en situaciones de maltrato emocional por desatención grave de las necesidades psicológicas de los menores. En estos casos se advierte que la intervención de los técnicos de los recursos de protección municipal y/o autonómica no recibe la misma aceptación por los progenitores o tutores que cuando la causa se concreta en una desatención material o maltrato físico, y ello es debido a la negación de aquel indicador por falta de consciencia de que su descuido genera abandono y desprotección.

Aunque se fomenta el acogimiento familiar para los menores sometidos a esta medida, se advierte de forma generalizada un déficit de familias de acogida, como refieren Lleida, Las Palmas, Burgos, Las Palmas y Zamora, y un repunte de renunciadas de guardadores cuando los menores llegan a la adolescencia y su comportamiento es más rebelde o disruptivo. Málaga observa con preocupación este tipo

de comportamiento en menores de corta edad, lo que exige proveerle de un recurso específico adecuado pese a haber establecido la Ley Andaluza una edad mínima de 13 años, pues ha de anteponerse el interés superior del menor al tenor legal.

Siendo que en los recursos ordinarios de protección resulta complicado aplicar sistemas de control y contención a los menores (*ex* artículo 21.ter LOPJM) cuando su conflictividad y desobediencia alcanzan ciertos umbrales y obstaculiza la adecuada convivencia entre los residentes, se hace necesario el traslado de los menores conflictivos a los llamados recursos más específicos reservados para aquellos con problemas de conducta. Estos recursos, que tienen una connotación de excepcionalidad –en tanto que nacieron para abordar situaciones disruptivas extraordinarias– y que además son insuficientes, actualmente son demandados para atajar problemáticas de menores con comportamientos que no fueron tratados convenientemente en las fases anteriores, ante los déficits de herramientas coactivas en el sistema ordinario de protección. Esto constituye un grave inconveniente por ser los recursos ordinarios y educativos los mayoritarios en este ámbito. En esta línea se pronuncia Madrid, Las Palmas y Guipúzcoa, entendiendo que, si el sistema de protección no se dota de recursos residenciales y no residenciales que permitan una intervención adecuada en cada fase y estado conductual del menor, con el apoyo de recursos de salud mental y programas específicos de intervención, los llamados centros de protección ordinaria pueden perder su naturaleza, tanto para el menor que precisa de esa intervención específica como para el resto de menores que conviven en los mismos. Por ello, es necesario poner de nuevo el foco en la necesidad de invertir en prevención y protección, aumentando los recursos y especialistas para atajar consecuencias más graves, incluso delictivas. Otro problema resulta de la adopción de medidas para proteger a menores que no son atendidos en los recursos sanitarios competentes y cuyas familias no pueden hacerse cargo de estos por su problema de salud mental. En este caso son los centros de primera acogida en situaciones de urgencia o el sistema de protección mediante los llamados centros específicos los que terminan por dar solución a un problema que, en puridad, no les es propio. Esta solución es insatisfactoria al originar en la práctica que exista lista de espera de menores con problemas de conducta para ingresar en recursos específicos de protección, al estar perdiendo este recurso su función excepcional y su carácter residual, ante la normalización del mismo que deriva de su alta demanda por integrar a menores precisados de un recurso de salud mental inexistente y que quedan desamparados al margen del sistema sanitario que debe resol-

ver el riesgo que les afecta, como destacan Sevilla, Cáceres, Madrid, Pontevedra, Asturias, Badajoz y Albacete.

Son muchas las provincias, entre ellas Ourense, Lugo, Córdoba y Madrid, en las que no se está dando puntual cumplimiento por parte de la Entidad Pública a la rendición de cuentas con motivo del cese de la tutela tras la mayoría de edad del/ de la interesado/a, por lo que la intervención de los fiscales en esta materia se realiza de acuerdo con las conclusiones de las Jornadas de Fiscales delegados de Menores del año 2021, como expone Baleares.

En la mayoría de las provincias la Entidad Pública dispone de recursos residenciales y programas de transición a la vida adulta, al menos hasta los 21 años, aunque generalmente son insuficientes, reflejando un fracaso para la Administración que no ha sido capaz de encontrar tras un largo periodo de internamiento, una salida estable y garante del bienestar de la persona menor de edad. Consecuencia de lo anterior, Córdoba y Navarra ante la situación de especial vulnerabilidad social y laboral tras el cese de la medida de tutela, al alcanzar mayoría de edad de jóvenes extutelados, han reforzado el seguimiento en la fase de transición a la vida adulta. Ourense y Álava refieren la necesidad de potenciar estos programas de emancipación e inserción sociolaboral.

6.3.5 PROCESOS JUDICIALES DE IMPUGNACIÓN DE MEDIDAS DE PROTECCIÓN RESPECTO DE MENORES ACORDADAS POR LAS ENTIDADES PÚBLICAS (ART. 779 Y SS. LEC)

Se han impugnado un total de 2.086 resoluciones administrativas en materia de protección de menores, experimentando un incremento del 26,34% respecto a 2023 y del 32,10% respecto a 2022.

De los datos estadísticos se desprende que predomina la conformidad de las secciones de menores con la postura plasmada por la Entidad Pública en las resoluciones adoptadas en esta materia, habiendo descendido ligeramente la discrepancia en un 8,42% respecto al año 2023 y aumentado en un 111,68% respecto al año 2022, representando las impugnaciones realizadas por el Ministerio Fiscal un 7,81% del total de las planteadas.

Tanto Córdoba como Valencia destacan los problemas derivados del incumplimiento del plazo de tres meses para dictar sentencia que recoge el artículo 779 LEC tras la reforma operada por la LO 8/21, y la disparidad entre los juzgados al fijar el plazo para contestar a la demanda conforme al artículo 780 (reformado por dicha Ley Orgá-

nica) en relación con el artículo 753 LEC que no se ha visto afectado por la misma reforma, pese a regular el procedimiento al que se remite aquel. Añade Valencia los déficits legislativos del artículo 780 tras la reforma operada por la LO 8/21, al no prever la posibilidad de adoptar medidas cautelares durante su tramitación, obligando a acudir al artículo 158 CC.

6.3.6 ADOPCIONES Y ACOGIMIENTOS TRANSFRONTERIZOS

Se han computado un total de 8 acogimientos transfronterizos, modalidad introducida en la LOPJM arts. 20 ter a quinquies, mediante la reforma operada por la LO 8/21, respondiendo en más de un 50% a la figura de la «kafala», institución propia del derecho islámico con valor de acogimiento familiar en España.

Se sigue haciendo hincapié en las dificultades para encontrar familias de acogida, a pesar de los incentivos autonómicos que se destinan a tal fin, resultando necesario que se contemple legalmente la posibilidad de valorar la idoneidad de aquellas para más de una modalidad de acogimiento, y que no se excluya a las familias acogedoras del cupo de las que puedan ser adoptantes por el mero hecho de cambiar la medida. Este argumento es acorde con la finalidad de los cambios de medida, puesto que se persigue una mayor estabilidad para el/a menor que es fundamental para su adecuado desarrollo afectivo y emocional, y que se consigue cuando permanece con el mismo núcleo familiar con el que venía conviviendo bajo otro tipo de medida menos estable, siempre que la familia sea idónea para ello, como prevé la legislación autonómica de la Comunidad de Madrid.

Los expedientes judiciales relativos a intervenciones en adopciones de menores de edad han aumentado un 37,11% respecto a 2023 y un 29,76% respecto a 2022. Teruel reivindica las dilaciones que en estos expedientes provocan las pretensiones de asentimiento a la adopción al amparo del artículo 781 LEC en relación con el artículo 37.2 LJV, en los supuestos en los que legalmente sólo es posible la audiencia del artículo 177.2 párrafo 3.º del Código Civil, con el consiguiente perjuicio para los menores. Pontevedra muestra su preocupación por que los menores deseados en adopción sean sólo los de muy corta edad y reseña como un gran obstáculo para encontrar hogares y familias de adopción y de acogimiento familiar el desconocimiento social de la posibilidad de adoptar y acoger a menores tutelados que viven en régimen de acogimiento residencial, resultando conveniente promover campañas educativas y de sensibilización para difundir esta posibilidad.

6.3.7 DEFENSA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LOS MENORES Y OTRAS MEDIDAS URGENTES CONFORME AL ARTÍCULO 158 CC

Los datos estadísticos revelan que se ha producido un descenso del 43,59% respecto del año 2023 en procedimientos judiciales sobre derechos fundamentales. No se debe obviar el control que, sobre la utilización de imágenes de menores en publicidad o medios de comunicación se realiza desde el área de protección, conforme a la Instrucción 2/2006 de la FGE. Esta intervención en ocasiones ha dado lugar a la interposición de la oportuna demanda civil y, se complementa con la actuación que en la misma dirección realiza la Agencia Española de Protección de Datos a través del «canal prioritario» y del derecho de supresión o derecho al olvido, bien a instancia de la persona menor de edad afectada o de sus representantes legales, o bien directamente a petición del/de la fiscal en el marco de sus diligencias preprocesales.

El planteamiento de medidas judiciales urgentes del artículo 158 CC en el ámbito de las secciones de protección es escaso. En su mayoría suelen responder a medidas de guarda urgente y en ocasiones a la falta de escolarización de los menores, como subrayan las delegadas de Córdoba y de Almería. Sevilla pone de manifiesto que, respecto a víctimas menores de edad, en el marco de la jurisdicción de adultos es importante que se insten estas medidas urgentes para garantizar su protección, con independencia de que se remita un testimonio al área de protección, pues la demora revictimiza y agrava el daño a la víctima, como ocurre con el incumplimiento de las resoluciones judiciales civiles que afectan a personas menores de edad, lo que constituye una muy buena práctica a potenciar.

En las vistas de estos procedimientos, en algunos territorios, también intervienen junto con los fiscales de protección aquellos otros de las secciones de Familia y Civil que brindan apoyo en la cobertura de servicios semanales ante los juzgados civiles.

6.3.8 INTERVENCIÓN EN PROCESOS SOBRE SUSTRACCIÓN INTERNACIONAL DE MENORES Y ENSAYOS CLÍNICOS

Desde las secciones de menores, salvo excepciones territoriales, se interviene en los procedimientos civiles sobre sustracción internacional de menores, no así en los procedimientos para la declaración de ilicitud de un traslado o retención internacional que compete a la sección civil conforme a la Circular 6/2015 de la FGE. Este tipo de procedimiento ha sufrido un importante incremento de 137,25% respecto del año 2023 y del 218,42% respecto del año 2022, incremento que

revela el aumento de familias en las que el elemento transfronterizo es determinante, en tanto que los traslados ilícitos desde el país de residencia de los menores a España generalmente se llevan a cabo por el/la progenitor/a que tiene arraigo en nuestro país.

La intervención del Ministerio Fiscal en los ensayos clínicos ha experimentado un incremento del 30% frente al 2023 y del 85,71% respecto al 2022, y ello a pesar de su carácter residual, tras la reforma operada por el Real Decreto 1090/2015, de 4 de diciembre, siguiendo la doctrina dimanante del Dictamen 2/2016 de la Unidad especializada de Menores.

6.3.9 PROBLEMÁTICA RELATIVA A LOS MENORES EXTRANJEROS NO ACOMPAÑADOS Y SU DETERMINACIÓN DE EDAD

Los expedientes de determinación de edad se tramitan en el 97% de las secciones de menores, y el residual del 3% restante lo tramitan las secciones de extranjería. A lo largo de este ejercicio se han incoado 8.140 expedientes de esta naturaleza, estando pendientes de resolver a 31 de diciembre 3.904, pendencia que responde a la falta de medios personales y materiales para acometer el volumen de trabajo que genera determinar la edad civil de personas extranjeras indocumentadas.

Durante el año 2024 se ha vivido una llegada masiva de menores extranjeros con entrada mayoritaria por las Islas Canarias, Ceuta y Melilla, si bien, su movilidad ha tenido reflejo en otras Comunidades como Cataluña, Andalucía y Madrid. En la capital a dichas entradas se han de añadir las efectuadas por el Aeropuerto de Madrid Barajas de personas que llegaron en vuelos procedentes de Casablanca y Egipto con destino a distintos países sudamericanos y que no solicitaron visado en tránsito. Esta situación ha supuesto una sobreocupación en la red de protección y especialmente en los centros de recepción, pese a la creación de plazas de urgencia y ampliación de los recursos de acogida. Las Palmas refiere el riesgo de la sobreocupación, de la creación de macrocentros con un elevado número de plazas que dificulta el trabajo individualizado con las personas menores de edad, el plazo excesivo de la estancia en recursos de primera acogida, y la falta de cualificación del personal al responder su nombramiento a una situación de crisis y de urgencia; lo que dificulta considerablemente la integración de los y las menores y su desarrollo educativo en España como país de acogida.

Para superar esta situación de crisis es deseable la unidad, solidaridad y coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas, para abordar de forma equitativa estas llegadas masivas en el marco de un

proceso migratorio que arrastra a niños, niñas y adolescentes desarraigados y en muchos casos víctimas de trata, a quienes debemos procurar una mejora en su calidad de vida. Es necesario que se produzca una adecuada previsión de los posibles movimientos migratorios, y que ello permita una dotación racional y eficiente de recursos que a su vez dé respuesta a las necesidades que se produzcan en cada momento.

Se han establecido unas líneas básicas de actuación para la determinación de la edad cuando la minoría de edad no puede ser fijada con seguridad y de forma indubitada, debiendo examinarse cada caso concreto de forma individualizada y sin recurrir a generalizaciones. Para ello, durante este ejercicio se dictó la Nota Interna Conjunta 1/2024, en aras a perfilar el procedimiento previsto en el Protocolo Marco sobre determinadas actuaciones en relación con los Menores Extranjeros No Acompañados de 2014, vigente en tanto no se apruebe, en su caso, la Ley de Determinación de la Edad que trasladará la competencia sobre este particular al órgano judicial competente.

Canarias muestra preocupación por el incremento de llegada de mujeres inmigrantes con menores con quienes no tienen ningún vínculo de filiación, pero que por su condición de apego no es conveniente su separación, situación en la que operan con arreglo a los criterios establecidos en el Dictamen 5/2014 y Conclusiones de las Jornadas de Especialistas de Menores de 2023.

6.3.10 VISITAS PERIÓDICAS A CENTROS DE PROTECCIÓN DE MENORES

Se puede afirmar que tras el COVID ya se ha normalizado el régimen de visitas a los centros de protección en todas las secciones de menores, lo que se concreta en un incremento del 11,18% respecto al 2023 y del 26,46% respecto al 2022. En provincias como Madrid, Barcelona, Las Palmas y Tenerife, el elevado número de centros de protección y de primera acogida y la escasa plantilla de fiscales, implican un esfuerzo considerable para poder realizar de forma regular las correspondientes visitas de inspección y control, por lo que, se compatibilizan las presenciales con las telemáticas, en función de la naturaleza de los centros y necesidades de los menores residentes en los mismos.

Es preocupante la insuficiencia de centros específicos para menores con problemas de conducta, careciendo de los mismos Baleares, Navarra, Toledo, Burgos, Extremadura, Cádiz, Palencia, Guadalajara, Cuenca, La Rioja, Huesca, Álava y Bizkaia. Esta situación supone que menores con comportamientos disruptivos convivan con menores en fase de integración educativa, dificultando considerablemente el tra-

bajo con unos y otros. Galicia, Las Palmas, Alicante y Madrid advierten de un déficit de plazas para este tipo de centros. Con motivo de las visitas se comprueba que muchos de los menores que ingresan en los mismos precisan de ambientes y programas socio-terapéuticos, con intervención social y de salud mental, situación que se vería aliviada si se contase con programas en salud mental de atención a la infancia y adolescencia, tanto residenciales como ambulatorios, como refiere Sevilla. Valencia pone de manifiesto la necesidad de solicitar medidas de apoyo, incluso por vía del artículo 158 CC para proteger a los menores con trastornos psíquicos que, tras su mayoría de edad, han de abandonar estos recursos específicos.

Protección Totales nivel nacional – Jurisdicción de menores		Total nacional 2024	Total nacional 2023	Total nacional 2022	Total nacional 2021	Total nacional 2020
Expedientes de protección de menores en tutela	Incoados en el año	16.699	11.440	11.067	11.002	8.916
	Pendientes a 31 de diciembre	38.523				
Expedientes de protección de menores en guarda	Incoados en el año	4.379	3.407	3.667	2.608	2.583
	Pendientes a 31 de diciembre	7.916				
Expedientes de protección de menores en riesgo	Incoados en el año	30.679	28.778	31.561	27.217	22.031
	Pendientes a 31 de diciembre	106.996				
Procedimientos de impugnación de medidas acordadas por las entidades públicas	A instancia del Fiscal	163	178	77	3	4
	A instancia de particulares	1.923	1.473	1.502	1.672	1.486
Intervención en adopciones		1.500	1.094	1.156	1.317	1.041
Intervención en procesos en defensa de los derechos fundamentales de los menores		22	39	456	553	339
Visitas de inspección a centros de protección de menores		865	778	684	595	332
Procesos sobre sustracción internacional de menores		121	51	38	39	44
Expedientes sobre ensayos clínicos	Incoados en el año	13	10	7	20	26
	Pendientes a 31 de diciembre	61				

El dato «pendiente a 31 de diciembre» se ha introducido para 2024, motivo por el que está en blanco en años anteriores.

6.3.11 ATENCIÓN AL PÚBLICO EN GENERAL Y OTRAS INTERVENCIONES EN INTERÉS DE LOS MENORES

No existen novedades en la tarea que las secciones de menores desempeñan de atención al público, en contacto directo con familias y menores a fin de resolver las consultas que se plantean sobre las más diversas problemáticas y vicisitudes surgidas en torno a la defensa de los derechos de los menores y su protección. En algunas fiscalías se establece un sistema de permanencia diario durante el cual se resuelven estas cuestiones; en otras, el encargado de atender al público es el/la fiscal delegado/a o el/la fiscal de guardia, y en otras, lo hacen todos los fiscales en función del objeto de la consulta y del/de la menor al que afecta. Se evidencia un incremento en el número de consultas relativas a personas menores de edad en situación de riesgo que se formulan durante el servicio de guardia de reforma, de ahí que se hayan diseñado protocolos de colaboración y/o coordinación entre la autoridad policial, el servicio de guardia y el área de protección para dar una solución rápida y adecuada a estas situaciones. De este modo, en ocasiones, se contribuye a paliar la carencia de un servicio técnico de guardia en los entes de protección locales y autonómicos, muy necesario, dado que tales consultas generalmente son de índole educativo-asistencial.

6.3.12 VALORACIÓN DE LA RELACIÓN, COMUNICACIÓN Y COORDINACIÓN CON LOS ESTAMENTOS ADMINISTRATIVOS DE PROTECCIÓN DE MENORES

Cabe destacar la valoración positiva que trasladan las secciones de menores sobre sus relaciones institucionales con las Entidades Públicas autonómicas y locales (educativas, sanitarias, sociales, policiales), estableciendo fluidos canales de comunicación y coordinación mediante reuniones periódicas y contactos telefónicos.

Este ámbito de cooperación favorece la función de control y seguimiento del Ministerio Fiscal, y permite continuar trabajando para atajar los déficits y mejorar en una protección integral de los menores.

Se menciona un año más la necesidad de contar con el acceso telemático directo a las bases de datos y aplicaciones empleadas por las Entidades Públicas, lo que facilitaría el ejercicio eficaz de la supervisión y control de su actividad gestora en la atención a la infancia y la adolescencia.

Se reitera un año más la queja sobre el incumplimiento de la Entidad Pública de su deber de informar periódicamente a la fiscalía a los fines de dicha supervisión.