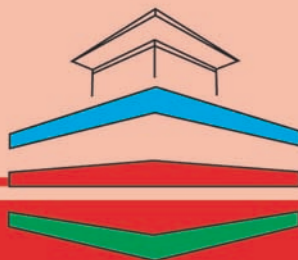




Defensor del Pueblo

INFORMES, ESTUDIOS Y DOCUMENTOS

**CENTROS DE PROTECCIÓN DE
MENORES CON TRASTORNOS
DE CONDUCTA Y EN SITUACIÓN
DE DIFICULTAD SOCIAL**



PRESENTACIÓN: RAZONES DE UN INFORME.....	5
MÉTODO PARA LA ELABORACIÓN DEL INFORME.....	9
1. LA PROTECCIÓN DE MENORES CON PROBLEMAS DE CONDUCTA Y EN SITUACIÓN DE DIFICULTAD SOCIAL: UN SISTEMA CON MÁS SOMBRAS QUE LUCES.	15
1.1. Aproximación al problema.....	15
1.2. Tipos de trastornos de conducta.	29
1.3. La salud mental infanto-juvenil en el Sistema Nacional de Salud.....	32
2. INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DEL SISTEMA LEGAL DE PROTECCIÓN DE MENORES EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL.	39
2.1. El modelo de protección de menores en la Constitución de 1978. Las competencias del Estado y las CCAA.....	39
2.2. La Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor.....	43
2.3. Los menores como sujetos de protección.....	44
2.3.1. La familia como núcleo básico para el desarrollo del menor.....	44
2.3.2. El menor como sujeto de derechos.....	46
2.3.2.1. El derecho de igualdad.....	47
2.3.2.2. El interés superior del menor.....	48
2.3.2.3. El derecho del menor a ser escuchado.....	50
2.3.2.4. Los principios de integración y reintegración familiar.....	51
2.3.2.5. El derecho de los menores a recibir asistencia y protección de las administraciones públicas.....	54
2.4. La protección pública de los menores.....	58
2.4.1. La protección pública de los menores en situación de riesgo.....	59
2.4.2. La protección de los menores en situación de dificultad social.....	60
2.4.3. La protección pública de los menores desamparados. La tutela administrativa.....	68
2.4.3.1. La situación de desamparo.....	68
2.4.3.2. La autoridad competente para declarar la situación de desamparo.....	70
2.4.3.3. El procedimiento administrativo de desamparo. La adopción de medidas cautelares antes de iniciarse el procedimiento.....	71
2.4.3.4. Efectos de la declaración de desamparo: la tutela administrativa de los menores desamparados.....	84
2.4.3.5. La distinción entre las figuras de la tutela administrativa y la guarda administrativa.....	87
2.4.3.6. Las medidas de protección pública de los menores tutelados por la	

Administración y, en su caso, bajo
guarda administrativa 89

3.	INFORMACIÓN FACILITADA POR LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS..	107
3.1.	Atención residencial a menores en situación de dificultad social.	107
3.1.1.	Comunidad autónoma de Andalucía.	109
3.1.2.	Comunidad autónoma de Aragón.	119
3.1.3.	Principado de Asturias.	125
3.1.4.	Comunidad autónoma de Canarias.	127
3.1.5.	Comunidad autónoma de Cantabria.	133
3.1.6.	Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.	137
3.1.7.	Comunidad de Castilla y León.	144
3.1.8.	Comunidad autónoma de Cataluña.	153
3.1.9.	Comunidad autónoma de Extremadura.	155
3.1.10.	Comunidad autónoma de Galicia.	159
3.1.11.	Comunidad autónoma de las Illes Balears.	164
3.1.12.	Comunidad autónoma de La Rioja.	171
3.1.13.	Comunidad autónoma de Madrid.	175
3.1.14.	Comunidad Foral de Navarra.	183
3.1.15.	Comunidad autónoma del País Vasco.	188
3.1.16.	Región de Murcia.	203
3.1.17.	Comunitat Valenciana.	208
3.1.18.	Ciudad Autónoma de Ceuta.	215
3.1.19.	Ciudad Autónoma de Melilla.	215
3.2.	Especial consideración de la normativa autonómica referida al régimen interno y disciplinario de los centros.	217
3.3.	Sinopsis de la información recibida de las comunidades autónomas.	233
4.	LA RED DE CENTROS PARA LA ATENCIÓN A MENORES EN SITUACIÓN DE DIFICULTAD SOCIAL.	241
4.1.	Consideraciones generales.	241
4.2.	Población: menores protegidos.	242
4.3.	Red nacional de centros: localización y distribución geográfica.	243
4.4.	Menores en situación de dificultad social atendidos en centros de acogimiento residencial y plazas sufragadas por cada Comunidad autónoma.	248
4.5.	Titularidad y gestión de los centros.	253
4.6.	Tarifas año 2008.	256
5.	CENTROS DE MENORES VISITADOS POR EL DEFENSOR DEL PUEBLO.	263
5.1.	Aspectos generales.	266
5.1.1.	Población atendida.	266
5.1.2.	Titularidad y gestión de los centros.	270
5.1.3.	Proyecto del centro.	274
5.1.4.	Fecha de apertura de los centros.	276
5.1.5.	Capacidad y ocupación.	277
5.1.6.	Características de los centros visitados.	280

	5.1.6.1.	Situación y medios de transporte.....	281
	5.1.6.2.	Infraestructuras y confortabilidad.	282
	5.1.6.3.	Seguridad en el centro.....	297
5.2.		Régimen de ingreso y permanencia en el centro.	297
	5.2.1.	Propuesta de ingreso.	297
	5.2.2.	Derivación y autorización judicial.....	300
	5.2.3.	Permanencia del menor en el centro.	303
	5.2.4.	Seguimiento del menor por parte de las entidades públicas de protección.....	304
	5.2.5.	Alta.	306
	5.2.6.	Seguimiento tras la salida del centro.	307
5.3.		Atención en el centro.	309
	5.3.1.	Algunos sistemas de trabajo.	309
	5.3.2.	Intervención con las familias.	314
	5.3.3.	Escolarización.	316
	5.3.4.	Actividades de iniciación a la vida laboral.	321
	5.3.5.	Otras actividades educativas.	322
	5.3.6.	Actividades recreativas, deportivas y culturales.	323
	5.3.7.	Práctica de la religión en el centro.	325
	5.3.8.	Alimentación.	325
	5.3.9.	Asistencia sanitaria.	326
5.4.		Régimen interno del centro.	329
	5.4.1.	Reglamento de régimen interno.	329
	5.4.2.	Ausencias no autorizadas.....	335
	5.4.3.	Registros.	336
	5.4.4.	Régimen de visitas y salidas.	338
	5.4.5.	Comunicaciones telefónicas y postales.	340
	5.4.6.	Régimen de participación del menor.	341
	5.4.7.	Régimen disciplinario.	345
	5.4.8.	Intervención en crisis.	349
5.5.		Personal.....	359
	5.5.1.	Ratio personal/menores.	361
	5.5.2.	Cualificación profesional.	363
	5.5.3.	Actualización de conocimientos.	365
	5.5.4.	Estabilidad.....	365
5.6.		Valoración que hacen los niños entrevistados de su estancia en el centro.	368
5.7.		Sinopsis de los cuestionarios cumplimentados por los centros.....	379
CONCLUSIONES			389
RECOMENDACIONES.....			403
ANEXOS			417
1.	EXTRACTO DE LA LEGISLACIÓN SOBRE LAS MEDIDAS DE PROTECCIÓN DE LOS MENORES CON NECESIDADES ESPECIALES Y LOS MENORES EN SITUACIÓN DE DIFICULTAD SOCIAL.		417
2.	CUESTIONARIO DE CENTROS		459

PRESENTACIÓN: RAZONES DE UN INFORME.

Este informe está lejos de ser un estudio doctrinal o académico. Se equivocarán por tanto quienes traten de hallar en estas páginas conocimientos científicos o especializados en torno a la psicopatología de la adolescencia. No incumbe a la misión constitucional del Defensor del Pueblo abordar una investigación de esa naturaleza.

Nuestro informe es sólo un aguafuerte. Algunas pinceladas sobre la realidad de unos jóvenes que están ingresados en centros de acogimiento residencial por tener graves problemas de inadaptación familiar y social, vinculados muchas veces a trastornos de conducta o incluso a patologías psiquiátricas, y a los que se niega, en demasiadas ocasiones, el papel que les correspondería como protagonistas de su propia historia.

Las situaciones de inadaptación familiar y social que viven algunos menores se asocian con frecuencia a los denominados trastornos de conducta, que están provocando creciente alarma en la ciudadanía y en los medios de comunicación, y que se caracterizan por un patrón de comportamientos disruptivos que vulneran las normas usuales de la convivencia así como los derechos de otras personas. Manifestaciones típicas de esos comportamientos suelen ser la indisciplina y el fracaso escolar, el acoso o maltrato entre compañeros por abuso de poder o “bullyng” –que motivó la elaboración de sendos informes especiales por parte de nuestra Institución- la escasa o nula tolerancia a la frustración, los desmanes asociados al “botellón”, el consumo de estupefacientes a edades cada vez más tempranas, la proliferación de bandas juveniles, o el mantenimiento de conductas singularmente exacerbadas y agresivas dentro de la familia.

Estas conductas desajustadas constituyen sin duda un fenómeno complejo en el que se ven particularmente implicados dos estamentos sociales: la familia, en primer lugar, como núcleo de referencia vital para el menor, y en segundo término, la escuela, como ámbito de pertenencia en el que desarrolla gran parte de su proceso de formación.

Cuando los padres, tras las lógicas resistencias iniciales, acaban asumiendo que alguno de sus hijos está experimentando alteraciones más o menos graves en su modo de comportarse, se ven obligados a afrontar una difícil realidad cuya solución parece escapar en la mayoría de los casos de sus manos.

Frustradas las primeras iniciativas familiares encaminadas a corregir el comportamiento disruptivo del menor a base de medidas generalmente intuitivas, disciplinarias y carentes de rigor técnico, los padres caen en la cuenta de que necesitan el auxilio externo de profesionales cualificados que, mediante una intervención especializada, logren abordar con eficacia los dolorosos efectos negativos que provocan en la convivencia los comportamientos exacerbados de sus hijos.

Entonces suelen buscar ayuda en el colegio, o en el centro escolar de que se trate, donde más pronto que tarde llegan a la conclusión de que el sistema educativo se muestra incapaz de proporcionar una respuesta adecuada a su problema. Acuden después, generalmente, al médico de atención primaria, en demanda de una orientación clínica que les permita encauzar la conducta antisocial del menor. Y no es infrecuente, en estos casos, que el médico les derive a los equipos de salud mental de su zona.

En ocasiones incluso, las familias, acuciadas por la necesidad de acabar con las situaciones de tensión o con los malos tratos de que son objeto por parte de los jóvenes, piden ayuda a los servicios sociales comunes o especializados, bien del Ayuntamiento bien de la Comunidad autónoma, en donde no es fácil que encuentren –porque no suele haberlos– programas de intervención, ni recursos específicos para afrontar este tipo de situaciones. Ante la imposibilidad de hallar asimismo un recurso intermedio de salud mental en el que atender al menor en régimen ambulatorio, hay ocasiones en las que los padres llegan a solicitar a la Administración que se haga cargo de esos niños cuyas conductas son incapaces de controlar, aún a riesgo de perder la tutela sobre ellos. Y pueden acabar incluso planteando una demanda ante el Ministerio Fiscal o el Juzgado, o bien formulando una queja al Defensor del Pueblo.

El tema es serio porque revela el desvalimiento de muchas familias para educar a sus hijos y sobre todo lo desorientadas que pueden llegar a estar. Desvalimiento, porque un buen número de padres, por distintas razones, ya no pueden compensar con sus enseñanzas las influencias negativas que los menores reciben de otras instancias sociales. Y desorientación, porque muchos de esos padres acaban achacando a sus hijos la culpa de lo que les ocurre, al sentirse incapaces de percibir dónde radica su problema. Por ello, no sabiendo qué hacer ni dónde dirigirse, acuden al Defensor del Pueblo solicitando nuestra intervención para que ese hijo “difícil” pueda acceder a un centro de acogimiento residencial en el que, mediante un control riguroso, se consiga su adecuada rehabilitación.

En el curso de nuestras actuaciones, hemos constatado que la respuesta por parte de los poderes públicos ante estas situaciones no es igual en todos los casos, ya que mientras los menores que se hallan bajo la tutela o guarda de la Administración disponen de recursos residenciales para el tratamiento de los trastornos que padecen, no ocurre lo mismo con los menores que están bajo la patria potestad paterna, porque, en este caso, los padres se ven obligados en ocasiones a renunciar a la tutela para que la entidad pública de protección de menores atienda a sus hijos.

Pero además, hemos comprobado que en los centros para menores en situación de dificultad social tutelados por la Administración, están siendo tratados adolescentes cuyas características responden a perfiles muy distintos, de manera que conviven en esos recursos menores con problemas conductuales, junto a niños que han cometido actos ilícitos y a los que, por ser menores de 14 años, no pueden aplicárseles los procedimientos de la justicia juvenil, y menores que cumplen medidas de reforma pero que además precisan un tratamiento terapéutico. Es ésta una situación que tanto los poderes públicos como las entidades gestoras de los centros deberían evitar a toda costa, y ante la que no puede permanecer impasible una Institución como el Defensor del Pueblo, en su condición de garante de los derechos de los menores.

Y no solamente los padres alarmados por el comportamiento exacerbado de sus hijos nos han hecho llegar su angustia y desvalimiento.

También hemos recibido quejas de algunos educadores que trabajan o trabajaron en centros para menores con problemas de conducta denunciando las irregularidades, e incluso vulneraciones de derechos, que presuntamente se estaban cometiendo en algunos de esos establecimientos, tales como prohibir a los menores la asistencia a un centro educativo, administrarles medicación contra su voluntad y sin la debida prescripción médica, o imponerles como castigo medidas de contención o de aislamiento.

Por ello, y con el fin de analizar de cerca la situación de los centros de acogimiento residencial en los que se atiende a los menores con trastornos de conducta y en situaciones de dificultad social, iniciamos una investigación, en el curso de la cual hemos podido constatar numerosas irregularidades y deficiencias en el funcionamiento de esos centros.

El resultado de dicha investigación queda reflejado en las páginas de este informe que es el fruto de un doble compromiso: en primer término, de nuestro compromiso con el mandato constitucional que nos obliga a supervisar la actividad de las administraciones públicas para salvaguardar los derechos de los menores; y, en segundo lugar, de nuestro compromiso ético que nos invita a levantar la voz, como un aldabonazo, para llamar la atención de la sociedad sobre la situación en que se encuentran muchos menores con dificultades sociales y problemas de conducta, ingresados en centros de acogimiento residencial, cuyo futuro depende en gran medida de todos nosotros.

MÉTODO PARA LA ELABORACIÓN DEL INFORME.

En los últimos tiempos, han tenido entrada en la Institución del Defensor del Pueblo un considerable número de quejas, cada vez más significativo y creciente, formuladas por padres alarmados ante las dificultades que para la convivencia suponen los graves problemas de inadaptación familiar y social de sus hijos. Estos padres, como ya se ha apuntado en la presentación del informe, han solicitado nuestra intervención para que sus hijos puedan acceder a un centro de acogimiento residencial en el que se logre su adecuada rehabilitación, mediante el control riguroso de sus conductas.

Por otra parte, como también se ha dicho, hemos recibido varias quejas referidas a las deficiencias e irregularidades que presuntamente se estaban produciendo en el funcionamiento de algunos centros de acogimiento residencial para menores con trastornos de conducta y en situación de dificultad social.

Pues bien, tanto las quejas de los padres como las denuncias de los educadores están en el origen del presente informe. Y, ante la gravedad de lo que en ellas se exponía, decidimos abrir la correspondiente investigación sobre los centros de protección de menores en situación de dificultad social y con trastornos de conducta para verificar la realidad de los hechos denunciados.

Inicialmente nuestra actuación se centró en las comunidades de Madrid, Castilla-La Mancha, Aragón y Valencia, pero a medida que fuimos descubriendo una realidad extremadamente dura, dolorosa y compleja, cuyos graves problemas alcanzaban límites inesperados, estimamos necesario ampliar la investigación a todas las comunidades autónomas y visitar, a lo largo de la geografía de nuestro país, un número significativo y seleccionado de centros, con el fin de tener una visión global del sistema de protección de menores en situación de dificultad social que nos permitiese alcanzar algunas conclusiones generales.

Antes de abordar la investigación, decidimos abrir previamente quejas de oficio con las distintas Consejerías competentes de las comunidades autónomas, a fin de que nos facilitasen información sobre los siguientes extremos:

- Relación de centros de tratamiento terapéutico para menores con problemas de salud mental o trastornos de conducta existentes en cada Comunidad autónoma, tanto de titularidad pública como privada.
- Actuaciones que se realizan con carácter previo al ingreso en régimen de internamiento en dichos centros, tanto de los menores que cumplen medida judicial, en aplicación de la Ley Orgánica 5/2000, como aquéllos que pudieran requerir este tipo de atención por otros motivos, especificando en cada supuesto si se lleva a cabo un diagnóstico clínico como medida que justifique el ingreso en un centro de estas características, así como la forma en que se garantiza el consentimiento o, en su caso, autorización, para llevar a cabo el referido ingreso.
- Régimen de ingreso en cada uno de los centros, indicando si todos se producen a solicitud de la entidad pública de protección de menores y, en caso de que sea la familia la que solicite el ingreso del niño, quién ostenta su tutela.
- Tiempo máximo de permanencia de los menores en el centro y motivos del alta.
- Existencia de salas de aislamiento y de medios mecánicos de contención y pautas de utilización de los mismos.
- Procedimientos que se facilitan a los menores para que puedan reclamar sus derechos.
- Requisitos, titulación y posible especialización exigida a los trabajadores de las distintas categorías de estos centros y en especial a los que desempeñan funciones educativas y sanitarias. Número de altas y bajas médicas y otro tipo de incidencias que se consideren de interés referidas a los trabajadores de dichos centros.

Importa destacar las dificultades encontradas para delimitar con exactitud cuáles eran los centros específicos objeto de nuestra

investigación. La diversidad de expresiones utilizadas para denominar a los recursos de protección de menores en situación de dificultad social con trastornos de conducta, ha supuesto un importante obstáculo a la hora de recabar la información solicitada a las administraciones autonómicas competentes. No hemos incluido, por ser objeto de otros estudios elaborados por el Defensor del Pueblo, los centros de carácter terapéutico que acogen únicamente a menores en cumplimiento de medidas judiciales, al amparo de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores. Y excluimos también los centros denominados de educación especial, dependientes del ámbito de la Administración educativa.

Además, el hecho de que tampoco haya unanimidad de criterios a la hora de definir y unificar los perfiles de los menores que están ingresados en estos centros, ha llevado a algunas administraciones a incluir, en la información que nos han facilitado, recursos y dispositivos de protección que no estaban en el punto de mira de nuestro estudio y, a otras, a no mencionar algunos centros que, por el contrario, deberían haber sido incluidos. Por todo ello, no es descartable que, en la relación de centros que se mencionan a lo largo de las páginas de nuestro informe, pudiera haberse omitido algún recurso de acogimiento residencial que debiera haber sido citado.

Las visitas que nuestros asesores realizaron a los centros se llevaron a cabo conforme a un esquema de actuación previamente diseñado y se iniciaron siempre con una entrevista mantenida con la Dirección de cada establecimiento. Las cuestiones planteadas en el desarrollo de esas entrevistas versaron sobre los siguientes puntos:

- Plazas disponibles en el centro.
- Datos básicos sobre los menores: sexo, edades, y número de menores ingresados en ese momento.
- Programa de intervención desarrollado con los menores.
- Organización del centro y reglamento de funcionamiento del mismo.
- Medios personales: datos referidos al personal del centro.
- Situación educativa.

- Régimen disciplinario.

Finalizada la entrevista con los equipos directivos, mantuvimos reuniones con los educadores, para concluir finalmente con un encuentro informal con los menores acogidos en estos establecimientos.

En las conversaciones con los niños hemos procurado siempre crear un ambiente favorable a la comunicación y a la libertad de expresión, garantizándoles la confidencialidad de todo lo hablado, con objeto de que nos permitiesen conocer algunos datos de sus biografías personales, su parecer sobre la atención recibida en el centro, los motivos y procedimientos por los que habían accedido a ese recurso, el nivel de satisfacción/insatisfacción que experimentaba cada uno durante la estancia en el centro, el conocimiento que tenían acerca del programa de intervención y educativo que se les estaba aplicando, su experiencia personal en torno a las medidas disciplinarias y correctivas, las relaciones con el equipo directivo, con los educadores y con los demás menores ingresados, y finalmente sus expectativas de futuro.

Salvo en una ocasión, los responsables de los centros visitados no nos impidieron mantener entrevistas con los niños, ni siquiera cuando manifestamos nuestro interés en hablar con algunos adolescentes que estaban encerrados en cumplimiento de medidas disciplinarias. La excepción tuvo lugar durante la segunda de las visitas efectuadas por nuestros asesores al centro de atención psicosocial “Picón de Jarama” (Madrid), a raíz de la muerte de un menor marroquí y del intento de ahorcamiento de otro adolescente, acogidos ambos en ese establecimiento, al negarse el director del centro -de común acuerdo con la persona responsable de la coordinación de centros de la Comunidad de Madrid- a que nuestros asesores se entrevistaran con los compañeros del niño fallecido, alegando que la presencia del Defensor del Pueblo podía “inquietar a los menores” y que “prefería que se mantuvieran tranquilos ante la proximidad de las fiestas navideñas”. Esa actitud, entorpecedora de la labor del Defensor del Pueblo, fue puesta de inmediato en conocimiento de la Fiscal de Sala Coordinadora de Menores.

Con el fin de tener una valoración global de la situación de los centros resultaba preciso determinar indicadores con significado homogéneo en todo el territorio nacional. Por ello, se optó por completar la información obtenida durante las visitas, con la entrega a los responsables de cada recurso de un cuestionario con datos específicos sobre distintos aspectos relativos al funcionamiento de los centros, para su cumplimentación y posterior envío a nuestra oficina.

A continuación fue necesario procesar y actualizar, al año 2008, toda la información recibida, tanto la que nos ha sido facilitada por las comunidades autónomas -que no siempre contenía datos homologables entre sí- como la obtenida a través de nuestras visitas y cuestionarios, y por último, efectuar comparaciones objetivas, a fin de establecer una valoración global, con datos cuantitativos, sobre la realidad de los centros de protección de menores en situaciones de dificultad social.

El resultado final de nuestra investigación queda recogido en este informe que sometemos a la consideración de las Cortes Generales y a la valoración de la sociedad española, y que está estructurado de la forma siguiente:

Tras una breve presentación en la que se exponen las razones que nos han llevado a realizar este trabajo y el método utilizado para ello, dedicamos un primer capítulo a analizar, a grandes rasgos, los principales problemas detectados en la atención residencial de menores en situación de dificultad social y con problemas de conducta.

En el capítulo 2º se aborda el estudio del sistema legal de protección de menores dentro del ordenamiento jurídico español. En el 3º, se recoge, de forma sistematizada, toda la información que nos ha sido facilitada por las comunidades autónomas sobre la atención que, en cada una de ellas, se dispensa a los menores con trastornos de conducta que se hallan en situación de dificultad social, incluyendo en este capítulo una relación de las disposiciones autonómicas más importantes sobre la materia.

El capítulo 4º está dedicado a examinar detenidamente la red de recursos para la atención a menores en situación de dificultad social

existentes en España, con todos los datos que hemos recabado sobre los centros y sobre los menores acogidos en ellos, así como las tarifas y subvenciones actualizadas al año 2008. El capítulo 5º recoge, asimismo de forma detallada, la información resultante de las visitas efectuadas por los asesores de nuestra Institución y de los cuestionarios cumplimentados por los centros.

Y el informe se cierra con un capítulo de conclusiones extraídas tanto de la información de carácter general recibida de las administraciones como de las inspecciones realizadas, y con una serie de recomendaciones formuladas a los poderes públicos competentes en materia de protección de menores con problemas de conducta y en situación de dificultad social.

1. LA PROTECCIÓN DE MENORES CON PROBLEMAS DE CONDUCTA Y EN SITUACIÓN DE DIFICULTAD SOCIAL: UN SISTEMA CON MÁS SOMBRAS QUE LUCES.

1.1. Aproximación al problema.

A los efectos del presente informe se consideran menores en situación de dificultad social aquellos que, como consecuencia de su grave inadaptación al entorno familiar y educativo en el que se desarrollan, pueden llegar a provocarse daños a sí mismos o causar perjuicios a terceros. Las leyes autonómicas, cuando contemplan estas situaciones de dificultad, utilizan expresiones muy diversas, tales como menores en conflicto con conductas de alto riesgo social, o con problemas de conducta o con conductas inadaptadas. En unos casos se pone el acento en la conducta antisocial del menor y, en otros, se incide en la situación de inadaptación y dificultad social que padece. Aquí se ha decidido usar preferentemente la expresión dificultad social, al objeto de enmarcarla con toda claridad en el ámbito de los sistemas de protección y distanciarla de las medidas de reforma por la comisión de ilícitos penales en el marco de la justicia juvenil.

La difícil situación de desprotección en que se hallan estos adolescentes que muchas veces padecen además trastornos psíquicos, y el hecho de que algunos de ellos hayan cometido actos ilícitos, ha llevado a los legisladores autonómicos y a las administraciones a establecer un ambiguo sistema de protección para estos menores en el que a veces se entrelazan o confunden las medidas de reforma y las de protección. El resultado es que hay adolescentes que están siendo tratados en centros de acogimiento residencial inadecuados para ellos, error gravísimo que tanto los poderes públicos como las entidades que gestionan esos establecimientos deberían evitar a toda costa.

Ciertamente las administraciones públicas han de adoptar las medidas de protección necesarias para prevenir y neutralizar situaciones

de inadaptación, marginación, o exclusión social que pudieran desembocar en actos de delincuencia juvenil. Pero este ámbito de la prevención de la delincuencia nada tiene que ver con el tratamiento que debe dispensarse a los trastornos de conducta, ya que resulta excesivo suponer que todos los menores que cometen un acto de naturaleza ilícita padezcan trastornos psíquicos o viceversa.

La discusión sobre cuáles sean los factores que desencadenan “el extravío de la juventud” es antigua y no resulta fácil llegar a un acuerdo. Porque mientras los jóvenes y sus familias suelen achacarlo a que son víctimas del paro, las drogas, y la injusticia o la exclusión social, los psiquiatras lo atribuyen a los trastornos de conducta -cuando no a la genética- y los moralistas lo achacan a la pérdida de valores. Por eso, sea cual fuere la interpretación de lo que realmente sucede con los adolescentes “difíciles”, no estará de más tratar de despejar algunos interrogantes, con el fin de procurar que los menores en situación de dificultad social y con problemas de conducta reciban la mejor atención posible por parte de las administraciones públicas.

Desde los orígenes de la Institución, ha sido proverbial el interés del Defensor del Pueblo por los problemas de la infancia. Como consecuencia de esa preocupación se elaboraron varios informes monográficos sobre aspectos que afectaban directamente a los menores. Cabe destacar el estudio realizado en el año 1991 sobre la situación del menor en centros asistenciales y de internamiento; el informe elaborado en 2002 sobre el primer año de vigencia de la ley reguladora de la responsabilidad penal de los menores; los dos informes sobre violencia escolar, realizados en los años 2000 y 2007, respectivamente, y el estudio sobre la escolarización del alumnado de origen inmigrante en España que vio la luz en el 2003.

Además, a lo largo de estas dos últimas décadas, se formularon a los poderes públicos numerosas recomendaciones y sugerencias que se encuentran recogidas en nuestros informes a las Cortes Generales. Y tuvimos la satisfacción de ver cómo algunas de nuestras continuas demandas a diferentes Gobiernos, fueron favorablemente atendidas en la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor.

En realidad, esta Ley sólo obliga a la Administración a atender a los menores en situación de riesgo o grave desamparo. Pero, dada la falta de precisión con la que está definida legalmente dicha situación, para considerar a un niño desamparado es preciso hacer numerosas indagaciones en su entorno familiar y social antes de decidir si el menor debe o no ser ingresado en un centro de acogimiento residencial.

La duda estalla cuando se trata de familias tan desestructuradas que ocasionan un grave maltrato sistemático a los menores. A veces, los miembros de una familia están tan deteriorados, y en consecuencia son tan peligrosos para sí mismos y para quienes les rodean, que pueden dañar a sus propias criaturas. O éstas hacer daño a sus progenitores. Es cierto. Pero, incluso en estos casos a los que debe prestarse la máxima atención, conviene matizar algunas cuestiones importantes: porque cuando un niño tiene un padre violento, o una madre incompetente, o toda la familia es un desastre, lo que le sobra sin duda a ese chiquillo es la violencia, la incompetencia y el desastre. Pero está por demostrar que le sobra su familia. A un niño le pueden sobrar los descarríos de sus padres; pero es excesivo suponer que le sobren su padre o su madre. Por ello, aunque eventualmente resulte inevitable separar a un hijo de sus padres, debe tenerse muy presente que el hijo sigue necesiéndolos, y, por eso también, las instituciones tutelares han de tener en cuenta y respetar al máximo esa realidad biológica y necesaria, a la hora de desarrollar su intervención educativa/terapéutica con los adolescentes.

Que las necesidades de los menores sean el eje de sus derechos, como afirma la Exposición de Motivos de la Ley, es el gran reto para los centros de acogimiento residencial que regula la norma. Y un principio inconcuso que se deduce de tal afirmación es que todo menor tiene derecho a ser tratado en el dispositivo de protección que mejor se adecue a sus necesidades específicas.

Pero, para que este principio se materialice, sería preciso analizar en cada caso la influencia que tienen factores como el tipo de centro, su tamaño y ubicación, el proyecto de intervención que en él se desarrolla, la cualificación de los profesionales que trabajan en el mismo, así como las relaciones interpersonales existentes entre educadores y menores, entre

otras variables, para determinar cuál es el recurso más favorable y con qué modelos de intervención se consiguen los resultados más positivos.

Nada más lejos de lo que sucede en la realidad. Porque precisamente es en este punto relativo a las actuaciones que deberían llevar a cabo las autoridades, con carácter previo al ingreso del niño, donde se manifiesta de forma más patente la falta de una actuación planificada, coordinada y responsable por parte de las administraciones públicas -sanitaria, educativa y social- a las que concierne la atención de los menores con problemas de conducta.

Ciertamente, en los últimos tiempos, se han habilitado bastantes recursos y han proliferado los proyectos de intervención que se desarrollan en los centros. Pero ni la diversidad de establecimientos recientemente abiertos, ni la variedad de programas existentes, responden en absoluto a la elaboración de planes específicos diseñados por los poderes públicos en función de las necesidades de los menores, sino a otras razones. Más aún, los recursos disponibles siguen siendo insuficientes para atender la creciente demanda de atención a jóvenes con trastornos de conducta y en situación de dificultad social. Y ello, en la práctica, supone que, en muchos casos, los menores sean derivados a un centro específico en razón no de la adecuada indicación clínica o diagnóstica, sino en función de las vacantes existentes en el momento del ingreso.

Además, no están delimitadas ni legal ni administrativamente, y nos atreveríamos a decir que tampoco desde una perspectiva clínica, las razones por las que un menor con problemas de conducta requiere un tipo de atención específica en un centro determinado, y menos aún el procedimiento por el que se decide su ingreso en un establecimiento concreto, ni los criterios que aconsejan que sea precisamente ese centro y no otro, el más adecuado a sus necesidades. Incluso, los mismos profesionales entrevistados durante las visitas realizadas para llevar a cabo nuestra investigación nos dieron respuestas diferentes sobre los tipos de trastornos de conducta de los menores acogidos en cada centro, y, en bastantes ocasiones, manifestaron que atendían casos que no se ajustaban al perfil inicialmente diseñado en el proyecto de intervención.

Ni siquiera existe un acuerdo unánime a la hora de denominar los recursos existentes, tal es la interminable variedad de expresiones utilizadas tanto por las administraciones públicas como por las propias entidades gestoras para designar estos dispositivos de protección de menores en situación de dificultad social.

Esta ambigüedad en las pautas que determinan el ingreso de los niños en centros de acogimiento residencial se debe, en gran medida, a la inexistencia en nuestro país de una especialización en psiquiatría infantil como área de capacitación preferente. Mientras esta disciplina hace tiempo que existe como especialidad autónoma en Alemania, Dinamarca, Finlandia, Grecia, Italia, Portugal y Suecia, o bien como una subespecialidad en Austria, Bélgica, Francia, Holanda, Irlanda y Reino Unido, los únicos países de Europa que no cuentan con una disciplina de psiquiatría infantil y de la adolescencia son España y Rumania, y ello tiene graves repercusiones en la práctica asistencial: la falta de una formación académica homologada da lugar, en ocasiones, a la contratación de psiquiatras sin la preparación necesaria para cubrir plazas en dispositivos asistenciales que requerirían una adecuada especialización en psiquiatría infantil.

Las consecuencias de esta ausencia de una planificación integral en el ámbito de la atención a menores con problemas de conducta y en situación de dificultad social son lamentables: niños que padecen graves trastornos y no están diagnosticados o tienen un diagnóstico inapropiado, adolescentes con alarmantes niveles de fracaso escolar insuficientemente atendidos, jóvenes con problemas de drogadicción que no reciben el tratamiento psicoterapéutico que precisan, y situaciones familiares de enorme dramatismo y desesperación.

Asimismo, otra consecuencia indirecta de toda esa deficiente gestión, como no podía ser de otra manera, es que hay menores que están siendo atendidos en recursos que no son los más adecuados para ellos. Y conviene recalcar que la elección del centro no es ni mucho menos indemne para el tratamiento del menor, ya que condiciona en gran medida el éxito o fracaso del acogimiento.

Porque de nuestras investigaciones cabe concluir que, si bien las necesidades elementales de atención que requieren los niños y adolescentes, tales como la seguridad o la alimentación, están suficientemente cubiertas en los centros visitados, la satisfacción de otras necesidades tan hondamente sentidas como las afectivas, educativas, terapéuticas, o las de promoción y desarrollo de la propia autonomía, no se ven adecuadamente satisfechas en todos los establecimientos.

La mayoría de los centros de atención a menores con trastornos de conducta y en situación de dificultad social aplican sistemas de intervención inspirados en el modelo conductista, actualmente muy en boga, y cuya efectividad ha sido probada con éxito en el tratamiento de determinadas patologías psíquicas y en los casos de graves crisis de agitación del menor. Pero, la aplicación de ese sistema, con carácter general, en estos centros no parece favorecer convenientemente la labor educativa-terapéutica desarrollada con los menores, ya que relega muchas veces a los profesionales que trabajan en ellos a la condición de meros controladores del cumplimiento de una serie de normas y reglamentos internos -más o menos rígidos, según cada centro- y del suministro de pastillas.

Merecería la pena profundizar en otros paradigmas o modelos de intervención más adecuados para el desarrollo evolutivo de los menores y que potencien su autonomía, para que vaya germinando en ellos esa pulpa vital que les permita luego integrar la vida adulta, de forma sana, libre, responsable y constructiva. Métodos que enseñen a estos adolescentes a manejar adecuadamente su agresividad, que fomenten su sentido de pertenencia al grupo, que les ayuden a salir airoso de situaciones adversas, orienten su rebeldía de forma creativa, y les permitan recuperarse para la vida y afrontar su futuro desmontando ese fatídico guión de destructividad/autodestrucción en el que tan a menudo se mueven estos menores, y que poco o nada tiene que ver con su biología y sí mucho con las dramáticas autobiografías y las durísimas condiciones del entorno en que, la mayor parte de las veces, han crecido.

No pertenece a la labor institucional del Defensor del Pueblo decantarse por una u otra de las modalidades de atención que deben desarrollarse con los adolescentes en estos recursos de acogida, y por ello no ahondaremos más en este aspecto. Pero sí, recomendar a los poderes públicos la modificación de aquellas situaciones que pudieran resultar inadecuadas o perjudiciales para los ciudadanos. Y, en el caso de los menores ingresados en dispositivos de acogimiento residencial, nos corresponde la obligación de salvaguardar sus derechos en todo momento y circunstancia, velar por su seguridad e interés, y alertar a las administraciones públicas acerca de los graves problemas detectados en algunos centros que hemos visitado y sobre las deficiencias observadas en los proyectos de intervención que se desarrollan en ellos. Estos problemas y deficiencias alcanzan su máxima expresión en aspectos cruciales de la atención que se dispensa a los menores, como por ejemplo, en la aplicación de medidas disciplinarias en casos de incumplimiento de las normas; en el ámbito de la salud mental; en la falta de protagonismo que se reconoce a los adolescentes en el control de su desarrollo personal, y en la escasa o nula ayuda y preparación que se les facilita para afrontar su futuro.

En lo que a la aplicación de medidas disciplinarias se refiere, hemos observado en muchos centros una tendencia proclive a la confusión entre la pedagogía y el derecho punitivo. El tratamiento -por no hablar de estrategia- utilizado para la corrección de las conductas de los menores contrarias al reglamento se ciñe, la mayor parte de las veces, a la aplicación de sanciones, recibiendo prácticamente la misma consideración todos los comportamientos infractores, sin que se profundice demasiado en las causas singulares de cada infracción. Ciertamente los niños han de tener claros cuáles son sus límites, y no ignoramos que la medida disciplinaria puede ser, en según qué casos, oportuna y hasta conveniente. Pero, en la mayoría de las ocasiones, el castigo resultará ineficaz si no va acompañado de otras medidas personalizadas, motivadoras y estimulantes.

Ello no obsta para que brindemos un merecido reconocimiento a la labor de los profesionales que trabajan en estos centros, sometidos a diario a una fuerte tensión provocada por la dialéctica entre la necesidad

de hacer cumplir el reglamento -rígido e impersonal- y el afecto que sienten por los menores. Hemos podido constatar, en muchos casos, la entrega generosa de estos profesionales en el desempeño de su trabajo. Y, en otros, los difíciles equilibrios que han de realizar, obligados como están a moverse en el delicado espacio existente entre la necesidad de imponer unas normas para garantizar sus puestos de trabajo, o dejarse guiar por el cariño y el sentido común en sus relaciones con los menores. Entre aplicar métodos estrictamente punitivos y disciplinarios, o criterios pedagógicos más libres. Una elección difícil, sin duda, en la que casi siempre sale malparada la libertad. Y la libertad es atributo esencial en la tarea de los educadores por ser determinante de su implicación personal y afectiva con los educandos, condición a su vez indispensable para que la intervención educativa/terapéutica resulte eficaz.

Cierto que la parentalidad ejercida por los cuidadores no reemplaza la importancia simbólica de los padres biológicos, pero puede compensar su ausencia. Las investigaciones sobre resiliencia, o capacidad de las personas para salir fortalecidas de las situaciones críticas, demuestran que la presencia de un educador competente que acepte afectivamente al niño de manera incondicional -lo que no supone la aceptación incondicional de todas sus conductas- puede permitir que éste camine hacia la vida adulta a través de una adolescencia sana.

Precisamente esa precaria libertad en las relaciones interpersonales en los centros aflora a menudo, en forma de queja, en las entrevistas que hemos mantenido con los niños. Se lamentan de que se les sanciona “sin escuchar sus argumentos”, o se les castiga “sin atender sus razones”, y se les encierra “antes de hablar con ellos”.

En alguna de nuestras visitas hemos sido testigos de la existencia y funcionamiento en los centros de celdas de aislamiento verdaderamente atroces, denominadas a veces -no sin buena dosis de eufemismo- “salas de tiempo fuera” o “salas de baja estimulación”, con portones blindados de hierro y paredes forradas con caucho o goma de color negro, sin ventilación ni comunicación alguna al exterior, en las que los menores pueden permanecer recluidos por tiempo indeterminado, y cuyo uso es defendido por algún especialista con argumentos pretendidamente clínicos

o de seguridad. Así se lo hemos oído expresar a alguno de esos mentores que intentan justificar esta atrocidad pseudocientífica: *“se trata de que el niño toque fondo, de anular del todo su resistencia”*.

Un instante de permanencia en el interior de esas terribles “salas” permite aseverar que su utilización nada tiene que ver con una actuación terapéutica, y que atentan no sólo contra la salud psíquica de los menores sino también contra su dignidad. Tan honda puede llegar a ser su soledad, que los niños, antes de entrar en esas celdas, reclaman a veces una medicación que les ayude a soportar la angustia del emparedamiento.

Esos habitáculos, en los que so pretexto de garantizar la seguridad de los menores en momentos de descontrol se priva a los niños de todo estímulo sensorial hasta anular su resistencia, tendrían que ser sustituidos de inmediato por otros espacios, convenientemente acondicionados para evitar posibles lesiones, en los que las necesidades de contención no estén reñidas con unas exigencias mínimas de dignidad. Además, su utilización, siempre durante el menor tiempo posible, debería estar protocolizada en todo caso, y reservada exclusivamente a un uso terapéutico y jamás punitivo.

Los directores, equipos técnicos y vigilantes de los centros, suelen quejarse de que los menores ingresados en ellos tienen muchas veces conductas violentas y, en consecuencia, les aplican reglamentos rigurosos. Dicho así, podría parecer razonable, pero en realidad no lo es. Partiendo de un axioma cierto como el de que toda conducta responde a una motivación previa, cabe preguntarse: ¿son violentos los adolescentes y por eso les aplican métodos agresivos, o bien, porque les aplican reglamentos rigurosos, agresivos, y llenos de insania, que ninguna persona normal soportaría, los adolescentes pierden los estribos y el respeto al tratamiento?.

Y si la violencia que manifiestan es respondida con mayor violencia, que a su vez engendrará nueva rebeldía, finalmente aplastada por la fuerza, se estará creando un círculo infernal que dará al traste con la pretendida finalidad educativa de la intervención. Esa necesidad imperiosa que muestra la autoridad de conseguir el sometimiento de los

menores con trastornos de conducta, aunque sea utilizando la violencia, nos lleva a cuestionar el nivel ético de determinadas formas de contención.

Además, cuando la contención, tanto física como farmacológica, es abusiva, y se convierte en discurso habitual del tratamiento en el centro, puede dificultar el crecimiento evolutivo favorable del menor, e impedir que llegue a desarrollar de forma adecuada sus propios mecanismos relacionales y de convivencia.

Toda esa fuerza innecesaria puede desembocar, en ocasiones, en consecuencias lamentables, como sucedió en el caso de un adolescente ingresado en el centro Baix Maestrat (Castellón), gestionado por la Fundación Internacional O'Belén, que, según su testimonio y el de sus compañeros, habría sufrido una fractura de brazo como consecuencia de la contención que le realizó un vigilante de seguridad.

En el ámbito de la salud mental hemos constatado, no sin preocupación, la tendencia, en algunos casos, a medicar profusamente los trastornos psicosociales de los menores, con el grave riesgo que puede conllevar para su salud la ingesta continuada y en altas dosis de medicaciones psiquiátricas. Ciertamente la infelicidad de los niños parece estar creciendo; pero tratarla con cantidades excesivas de antidepresivos no parece ser la mejor alternativa para devolverles la alegría. La medicación de la desdicha oculta nuestra incapacidad para ofrecer soluciones vitales. Y atiborrar de pastillas a los adolescentes en los centros de acogimiento residencial revela abulia profesional en lugar de implicación personal en el tratamiento.

La prescripción y administración de fármacos debe ser realizada con suma cautela, bajo estricta supervisión médica y monitorizada siempre por profesionales con experiencia, y las tomas han de ser muy medidas en la dosis y breves en el tiempo. En lo posible, ha de procurarse además que el suministro de las medicinas se lleve a cabo por personal sanitario del centro y no por educadores, a fin de evitar la confusión que puede provocar en el niño la identificación en una misma persona de roles tan distintos como el de tutor y enfermero.

No se sabe a ciencia cierta si sufrirán los niños el día de mañana secuelas irreversibles por haber consumido abundantes cantidades de neurolépticos, ansiolíticos, relajantes e hipnóticos durante su larga permanencia en los centros. La investigación sobre el suministro de psicofármacos a niños y adolescentes es un área poco desarrollada. Los estudios realizados son escasos y, en ocasiones, aportan evidencias contradictorias dada la dificultad inherente a la experimentación en esas edades. Sin embargo, parece contrastado que los efectos secundarios que presentan estos fármacos desaconsejan su utilización de manera crónica. La medicación ha de ser, por tanto, oportuna, acertada en su prescripción, y controlada en el tiempo.

¿Qué papel juegan realmente los niños como protagonistas de su propia historia en estos centros?. En general cabe afirmar que, al contrario de lo que dispone la Ley Orgánica de Protección Jurídica del Menor, apenas se les reconoce participación alguna en el acogimiento. Su papel queda reducido al de meros sujetos pasivos durante el complejo procedimiento burocrático de la resolución de su tutela, y pasan luego a permanecer largos periodos de tiempo en los centros de acogida sin que, al llegar a la mayoría de edad, estén en condiciones de asumir las riendas de su futuro con las adecuadas garantías.

Tuvimos oportunidad, en una de nuestras visitas, de conversar con una niña de 12 años, de nacionalidad rumana, que, tras haber sufrido una interrupción involuntaria de su embarazo hacía meses, fue ingresada en un centro cerrado –con rejas incluidas– en virtud de una resolución que justificaba la oportunidad del internamiento en la posibilidad de que “el autor del embarazo pudiera hallarse en el entorno familiar”. –“Sólo tuve relación con un chico al que quiero”– nos dijo la pequeña –“¿tanto mal he hecho como para que me encierren aquí?. En mi país tenemos relaciones y nos casamos muy pronto ... Además, si sospechan de alguien de mi familia, que le hagan pruebas ... Éste centro no es para mí: aquí aprendo cosas de los chicos mayores que no me gustan ... ¿Es esto justicia? ¿Cuándo voy a poder salir?”. Preguntas, a todas luces, muy difíciles de contestar.

En el centro Picón de Jarama, gestionado por la Fundación Internacional O’Belén, uno de los requisitos exigidos a un menor para

acceder a una fase más avanzada del proyecto educativo consiste en cumplir el siguiente objetivo: “no poner en tela de juicio las observaciones de los educadores, y aceptarlas sin protestar aunque no se esté de acuerdo con ellas [sic]”. -*“Hay que decir que sí a todo lo que te mandan para que te dejen en paz, porque, si rechistas, es peor”*- nos dijeron algunos menores en la entrevista mantenida con ellos -*“como se enfaden te pueden hacer una contención y encerrarte varios días. O incluso darte una pastilla para ‘tranquilizarte’ que te deja para el arrastre”*.-

Escuchar a los niños, prestarles atención, oír sus quejas, no es sólo una forma de mejorar la calidad del trato que se les dispensa, sino también un principio fundamental recogido en la ley de protección jurídica del menor. La ley afirma que no existe una contradicción insalvable entre las necesidades de protección de los menores y sus necesidades de autonomía. Y la mejor manera de protegerles y al mismo tiempo favorecer su independencia, es promover su libertad y su derecho a participar en las decisiones que les afectan. De esta forma, los niños podrán ir desarrollando progresivamente una percepción de autocontrol sobre su situación personal y su proyección de futuro.

No basta pues con que el acogimiento residencial se configure como un ámbito seguro, nutritivo y que responda a las necesidades de salud, educativas y sociales de los menores: también ha de proporcionar un contexto participativo. Y un sistema para fomentar esa participación sería organizar encuentros de trabajo e intercambio de experiencias entre especialistas, educadores, directivos, y los propios menores, para reflexionar sobre cómo se puede hacer del acogimiento residencial un recurso más compartido.

Y finalmente ¿qué ocurre con los jóvenes cuando salen del centro, una vez agotado el largo y carísimo periodo de acogimiento? ¿Tienen entonces más posibilidades de encontrar trabajo, están curados de sus problemas de conducta o de sus drogodependencias, ha cambiado realmente su situación social y familiar?. Durante la visita realizada a un centro de protección situado en las cercanías de Madrid, tuvimos oportunidad de conversar con un menor, de 17 años, que, sin poder ocultar su preocupación ante el futuro inmediato, nos manifestaba lo

siguiente: “estoy a punto de cumplir 18 años, y los educadores se empeñan en que, lo que tengo que hacer, es aplicarme y cumplir los objetivos que me han impuesto para acceder a la última fase del programa de intervención. Pero yo lo que quiero es que me dejen salir para intentar ganarme la vida cuanto antes. Nadie me va a buscar un trabajo si no lo hago yo”.

Con demasiada frecuencia, el escenario con el que se encuentran los jóvenes, al cumplir los 18 años, sigue siendo la calle, a la que se enfrentan además ahora con la dura experiencia de haber soportado todas las deficiencias de que adolecen la mayoría de los centros.

Tal y como funciona actualmente el sistema de acogimiento residencial para la atención a menores con trastornos de conducta y en situación de dificultad social, es posible sostener que, en el mejor de los casos y siempre que los centros estén adecuadamente gestionados, pueden tener cierta utilidad mientras dura la estancia en ellos. Pero ¿qué ocurrirá después? ¿qué futuro aguarda a los menores acogidos en estos recursos?. Porque su porvenir ha dejado ya de ser un problema acuciante para convertirse en una realidad hosca y dramática, como resultado de la pasividad de unos poderes públicos incapaces de abordar la situación con eficacia.

Los jóvenes, y más aún los marginados por cualquier causa, necesitan una posibilidad de alternativa global para sus vidas. Necesitan saber que su capacidad de crear, de dar un sentido propio, y no manipulado, a su historia personal, a su disconformidad y a su rebeldía, tienen una salida positiva. Y eso significa mucho más que una estancia más o menos prolongada en un centro.

La sociedad debe tomar conciencia de la dura realidad que viven los menores ingresados en estos recursos de acogimiento. Son jóvenes tempranamente heridos por la vida y no enfermos mentales incurables, ni delincuentes sin posibilidad alguna de redención. Tienen derecho a una oportunidad. Han de recomponer su destino y, en la mayor parte de los casos, ello requerirá una intervención terapéutica. Pero eso no significa un nocivo tratamiento químico de sus comportamientos disociales, ni

tampoco una reinserción labrada en la constante amenaza de encierros y castigos.

Es preciso educarlos recuperando para esa tarea toda la nobleza del término educar, profundizando en el buen arte de la pedagogía y utilizando para ello las mejores opciones que nos ofrecen hoy la psicología y las técnicas pedagógicas. Hay que aprender a escuchar a nuestros jóvenes, confiar en ellos, y darles motivos sólidos para que ellos puedan confiar en el futuro.

Ahora bien, la dificultad que sin duda encierra la educación de estos adolescentes no debiera confundirnos sobre lo que realmente interesa al menor, máxime cuando en la Ley se otorga a ese interés la consideración de “prioritario”.

En nuestra sociedad, la familia es el entorno natural, físico, social y simbólico de los menores, por lo que conviene que cualquier niño crezca en el seno de su familia. Y si se le priva de ella, se le está desarraigando de su medio vital propio para “acoplarle a un medio ajeno”. Por eso, la actuación administrativa mediante la que se decide alejar a un menor de sus padres para ingresarlo en un centro de acogimiento residencial debe ajustarse escrupulosamente a todas las garantías que nuestro ordenamiento jurídico reconoce a los menores. Y las administraciones públicas y las instituciones que gestionan los centros han de tratar con el mayor respeto esa situación de dificultad social que ha dado lugar a que el menor sea separado de su familia, y hacer todo lo posible por remediarla.

Valga que un niño sea apartado ocasionalmente de los suyos como emergencia y jamás por la fuerza. Pero, si de verdad se quiere ayudar al niño, y favorecer su “interés prioritario”, nunca se debería suplantar su mundo, decidiendo que debe vivir totalmente separado de su familia hasta que cumpla la mayoría de edad. En ningún caso hemos de privarle de la oportunidad de reconstruirse en el seno de su propia familia, una vez que ésta se haya reconstituido. Es importante tener en cuenta que a un niño en situación de dificultad social nunca le sobrarán los apoyos: ni los que le ofrezca un centro de acogimiento u otra familia, ni los que puedan

volver a ofrecerle sus padres. Y por consiguiente es erróneo dispensar una atención institucional a costa de las otras ayudas.

Así pues, si finalmente se decide que resulta imprescindible la separación transitoria del menor del ámbito familiar, no deberán impedírsele los derechos de visita y comunicación con su familia natural, si ello conviene a su interés. En todo caso, habrá que ingresar al niño en el establecimiento de acogida que más se ajuste a sus necesidades, prestando especial atención a su seguridad, sanidad, cualificación profesional del personal que ha de atenderle, proyecto educativo, participación del menor en el funcionamiento interno del centro y demás condiciones que contribuyan a asegurar sus derechos, tal y como establece la ley orgánica de protección del menor.

Y, por último, no queda sino subrayar de nuevo que no resulta admisible que niños con perfiles totalmente distintos estén siendo tratados en los mismos dispositivos de protección y sometidos a idénticos proyectos de intervención educativa/terapéutica. Por ello, instamos a las administraciones públicas a la creación de nuevos recursos, intermedios y de acogida, diversificados y planificados en función de las verdaderas necesidades de atención que requieren los menores en situaciones de dificultad social y con problemas de conducta.

1.2. Tipos de trastornos de conducta.

El concepto “trastorno de conducta” hace referencia a un conjunto de comportamientos agresivos, disruptivos y violentos, en la infancia y adolescencia, que son graves y dificultan la adaptación del menor a su entorno social, educativo y familiar. La definición de trastorno de conducta es pues la descripción de una constelación de comportamientos.

Existe una controversia científica significativa en torno a este diagnóstico. Algunos expertos piden que se elimine el trastorno de conducta de las clasificaciones de enfermedad mental y que se considere un problema social y educativo, y destacan la importancia de evitar la medicalización de estos problemas. Otros señalan la necesidad de detectar

y tratar los problemas de salud mental a menudo subyacentes o “comórbidos”, también presentes en estos menores, como son los trastornos del vínculo, los trastornos afectivos (depresiones y ansiedad) o los trastornos adictivos.

La clasificación diagnóstica de los trastornos de la conducta en la infancia aparece por primera vez en un manual de psiquiatría infantil en lengua inglesa, publicado en 1935. A partir de esa fecha, la Asociación Psiquiátrica Americana ha venido publicando de forma más o menos periódica una clasificación sistemática de los problemas de conducta en la infancia y la adolescencia. El sistema de clasificación recogido en el Diagnostic and Statistical Manual (DSM) que publica la citada Asociación Psiquiátrica, es sobre todo fenomenológico, con un escaso marco conceptual y ha recibido sus mayores críticas precisamente por las secciones dedicadas a los trastornos de la infancia y adolescencia.

Por su parte, la Asociación Americana de Psiquiatría del Adolescente solicitó hace no mucho, oficialmente, que se retirara el diagnóstico de trastorno de conducta de futuras ediciones de la DSM. El principal argumento para esta petición fue que “el diagnóstico de trastorno de conducta suele privar al adolescente de tratamiento adecuado y necesario, tanto en el sistema educativo como en el judicial”. La misma sociedad sugiere que se considere el trastorno de conducta como una “conducta aprendida como resultado de un ambiente tóxico”. Existe unanimidad en considerar el rol del ambiente en el que crece el menor como un factor clave en el desarrollo de estos trastornos.

En la DSM-IV se hace una distinción entre el trastorno desafiante opositor y el trastorno de conducta. En la DSM-IV-TR, editada en el año 2000, la categoría de trastornos por déficit de atención y comportamiento perturbador viene a sustituir a la anterior y más simple categoría de comportamiento perturbador. La nueva categoría recogida en el DSM-IV-TR se subdivide en:

- Trastorno por déficit de atención con hiperactividad (TDAH). Los TDAH se subdividen a su vez en:
 - o Tipo combinado.

- Tipo con predominio del déficit de atención.
- Tipo con predominio impulsivo o hiperactivo.
- TDAH no especificado.
- Trastorno disocial: las categorías que recogía el anterior DSM ceden lugar a las de inicio durante la niñez o inicio adolescente (a partir de los 10 años), con grados leve, moderado y grave. Los criterios se reorganizan en grupos relacionados de manera temática, y se han añadido dos nuevos criterios para la evaluación diagnóstica de este trastorno, a saber: “permanece fuera de casa en horas nocturnas” e “intimida a otros”.
- El trastorno negativista desafiante, que viene definido por un comportamiento marcadamente desobediente, provocador y con ausencia de otros actos disociales o agresivos más graves.
- Trastornos de comportamiento perturbador no especificado.

En la clasificación internacional de enfermedades de la Organización Mundial de la Salud (CIE-10), los problemas de conducta y oposicionismo se incluyen en la categoría de trastornos de la conducta. En ambos casos, el núcleo del trastorno de conducta son las violaciones repetitivas y persistentes de las normas y de los derechos de los demás.

Estas categorías diagnósticas que hemos descrito, a grandes rasgos conformarían lo que venimos a denominar el perfil del menor con trastornos de conducta, si bien somos conscientes de que en psiquiatría la expresión “trastornos de conducta”, puede contemplar un mayor número de patologías que las que aquí interesan a los efectos del presente informe.

En todo caso, resulta ineludible la necesidad de que los diagnósticos clínicos diferenciales sean realizados por profesionales con formación específica en salud mental infantil y que los planes de tratamiento se establezcan siempre desde equipos multidisciplinares e incluyendo a las familias de los menores. La terapia que hasta la fecha ha demostrado mayor eficacia en el tratamiento de los trastornos de conducta moderados o severos en adolescentes es la llamada “terapia multisistémica”. Se trata de una terapia desarrollada en Estados Unidos desde los años 80 y que incluye un tratamiento sistematizado comunitario. Las intervenciones

preventivas y las terapias en edades más tempranas han demostrado asimismo una gran efectividad.

1.3. La salud mental infanto-juvenil en el Sistema Nacional de Salud.

Dos preceptos concretos de la Constitución española afectan de modo directo al contenido y organización de los servicios sanitarios, los artículos 41 y 43. El primero de los preceptos citados establece la obligación de los poderes públicos de mantener “*un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos*”. El segundo reconoce el “derecho de protección a la salud” encomendando a los poderes públicos la organización y tutela de la salud a través de “medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios”.

La articulación del Sistema Nacional de Salud, a través de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, y la descentralización del Estado con la progresiva transferencia de las competencias en materia de sanidad a las comunidades autónomas, constituyen el punto de partida y el marco que ha promovido el desarrollo de la atención a la salud mental infanto-juvenil en las últimas décadas.

En efecto, la Ley General de Sanidad establece, en su artículo 20, que la atención a los problemas de salud mental de la población se realizará en el ámbito comunitario y que se considerarán de modo especial aquellos problemas referentes a la psiquiatría infantil. Esta Ley determina, además, que el Estado y las comunidades autónomas podrán establecer estrategias y actuaciones sanitarias conjuntas, que, de implicar a todas ellas, se consensuarán en el seno del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud.

Por su parte, la Ley 16/2003, de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud, reconoce al Ministerio de Sanidad y Consumo competencias para promover el establecimiento de bases y coordinación general sanitaria y para impulsar la elaboración de planes integrales de

salud sobre las patologías más prevalentes y otras actuaciones en coordinación con las comunidades autónomas.

Por lo que se refiere al marco normativo de las prestaciones sanitarias, cabe comenzar señalando que el Real Decreto 63/1995, de 20 de enero, sobre ordenación de prestaciones sanitarias del Sistema Nacional de Salud, definió los derechos de los usuarios del sistema sanitario a la protección de la salud, regulando, si bien de forma genérica, las prestaciones facilitadas por el sistema sanitario público.

El Real Decreto 1030/2006, de 15 de septiembre, por el que se establece la cartera de servicios comunes del Sistema Nacional de Salud, actualiza las prestaciones contempladas en el Real Decreto previo de 1995 y detalla las mismas, incluyendo, tanto en la cartera de servicios de atención primaria como en la de atención especializada, un apartado específico en materia de salud mental infanto-juvenil, cuyo tenor literal es el siguiente: *“detección, diagnóstico y tratamiento de los trastornos psicopatológicos de la infancia/adolescencia, incluida la atención a los niños con psicosis, autismo y con trastornos de conducta en general y alimentaria en particular (anorexia/bulimia), comprendiendo el tratamiento ambulatorio, las intervenciones psicoterapéuticas en hospital de día, la hospitalización cuando se precise y el refuerzo de las conductas sanitarias”*.

En cuanto al desarrollo de líneas básicas de actuación en materia de salud mental, es menester señalar que, hasta hace relativamente pocos años, este tipo de atención mostraba un panorama sombrío, tanto en el plano normativo (un significativo número de comunidades autónomas carecían de marco legal en la materia), como en el de la planificación (comunidades autónomas sin plan de salud mental) y en el de la estructura asistencial en los distintos niveles de atención (diversas administraciones con competencias en la materia, con servicios paralelos, y sin ninguna conexión entre sí).

Este panorama sombrío ha motivado que, desde que inició su actividad en el año 1983, en la Institución del Defensor del Pueblo se haya recibido un importante número de quejas sobre distintos aspectos relativos a la salud mental infanto-juvenil, que han dado lugar al

desarrollo de las correspondientes actuaciones institucionales, de las que se ha dejado constancia en los sucesivos informes a las Cortes Generales.

Así, en un primer momento, se puso de relieve la inexistencia de un marco legal que contemplara la plena integración de las actuaciones relativas a la salud mental en el sistema sanitario general y, como consecuencia de ello, la falta de equiparación de las personas con enfermedad mental a los demás pacientes.

Se hizo asimismo referencia a la necesidad de establecer los cauces de coordinación precisos entre las estructuras hospitalarias y los dispositivos ambulatorios para asegurar la continuidad terapéutica, subrayándose las acusadas diferencias en el grado de desarrollo de la reforma de salud mental según se tratara de una u otra Comunidad autónoma y la necesidad de que las administraciones sanitarias implantaran programas de atención a la salud mental infanto-juvenil, notoriamente insuficientes.

Partiendo de estos precedentes, y ya en los años 90, la Institución del Defensor del Pueblo estimó necesario obtener una visión sistemática y global de la atención a la salud mental, lo cual requería el desarrollo de un programa específico de investigación. Las actuaciones realizadas desembocaron en la elaboración del documento *“Estudio y Recomendaciones del Defensor del Pueblo sobre la Situación Jurídica y Asistencial del Enfermo Mental en España”*.

Fruto de este estudio, en el año 1996 se produjo una reforma legal que incidía directamente sobre la salud mental infanto-juvenil, como fue la operada por la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil. Con esta reforma se modificó el artículo 211 del Código Civil en el sentido expresado por el Defensor del Pueblo. Concretamente, se reforzaron las garantías de los menores de edad, mediante la exigencia de la correspondiente autorización judicial, garantías recogidas posteriormente en el artículo 763 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil.

Posteriormente, y ya en el año 2003, se dejó constancia de que el proceso de reforma en el campo de la salud mental había seguido un ritmo desigual en las distintas comunidades; que la salud mental era una red especial y débilmente integrada en la red sanitaria general; que los centros de salud mental adolecían en muchos casos de una adecuada ratio de profesionales; que no existía, prácticamente, cartera de servicios en materia de salud mental; y que la carencia relativa de recursos en alguno de los elementos de la red se producía en todas las comunidades.

Si bien se han producido avances en aspectos tales como la integración de la salud mental en la atención a la salud en general, la configuración de equipos multiprofesionales y la creación de centros de salud mental infanto-juvenil, es preciso reconocer que todavía es largo el camino que queda por recorrer, especialmente en la provisión de recursos comunitarios de rehabilitación.

Así se desprende de las quejas y de los planteamientos de los ciudadanos que, en la actualidad, se dirigen al Defensor del Pueblo, resaltando que uno de los principales problemas del Sistema Nacional de Salud es el relativo a la dotación de recursos en el ámbito de la salud mental.

En este contexto, especial relevancia debe concederse a la formación y actualización de los facultativos en el campo de la salud mental infanto-juvenil, máxime si se tienen presentes dos aspectos de alcance, como son, tal y como ha expresado la Organización Mundial de la Salud, que las enfermedades más prevalentes en la sociedad del Siglo XXI serán las relacionadas con las diversas patologías mentales y que su abordaje precoz es de suma importancia para lograr óptimos resultados.

En conexión con lo anterior, mención particular merece la necesidad de proceder a la regulación de la psiquiatría de la infancia y de la adolescencia como área de capacitación preferente, cuestión que ha dado lugar a que el Defensor del Pueblo se haya dirigido al Ministerio de Sanidad y Consumo exponiendo, por una parte, que esta necesidad ha sido objeto de múltiples iniciativas, que todavía no han tenido reflejo en norma legal alguna, a pesar de que ya en 1995 se presentó una

proposición no de ley sobre el reconocimiento de la especialidad médica de psiquiatría infantil, que fue aprobada por todos los parlamentarios, y, por otra, que la mencionada especialidad está reconocida en la práctica totalidad de los países de nuestro entorno. Sobre ello, el mencionado departamento ha expresado, en el último de los diversos informes emitidos al respecto, que se ha avanzado en el proceso de configuración del nuevo modelo de formación sanitaria especializada y que se han constituido tres grupos de trabajo que abordarán el estudio de la necesidad de creación de nuevas especialidades en ciencias de la salud. Por consiguiente, todavía no se ha producido un avance significativo en la materia comentada, a pesar de la extraordinaria importancia de la información en el ámbito de la psiquiatría infantil.

En el marco de esta realidad a la que venimos haciendo referencia, el Defensor del Pueblo ha subrayado, en no pocas ocasiones, la urgente necesidad de que, en el seno del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, se adoptaran iniciativas estratégicas para impulsar las actividades de prevención, diagnóstico precoz, tratamiento, rehabilitación y reinserción social. Pues bien, una singular evocación merece el hecho de que el referido Consejo Interterritorial ha aprobado y publicado en el año 2007 el documento La Estrategia en Salud Mental del Sistema Nacional de Salud, en alguno de cuyos apartados se hace mención expresa a planteamientos del Defensor del Pueblo en esta materia.

En este documento, consensuado entre todos los agentes del sistema sanitario (comunidades autónomas, sociedades científicas y asociaciones de enfermos y familiares), se establecen objetivos generales y específicos, así como recomendaciones para establecer principios generales sobre la forma de desarrollar las intervenciones en el ámbito de la salud mental de modo integral y semejante en el conjunto del Sistema Nacional de Salud.

Por su extraordinaria relevancia, y por coincidir con los planteamientos expresados por el Defensor del Pueblo en informes monográficos y de gestión presentados ante las Cortes Generales, se reflejan seguidamente algunas de las principales conclusiones contenidas en el documento La Estrategia en Salud Mental del Sistema Nacional de

Salud en relación con la atención infanto-juvenil, como son: la inexistencia de estudios de epidemiología descriptiva de los trastornos mentales de la infancia y adolescencia en población general y de ámbito nacional; la falta, en algunos territorios, de programas específicos bien desarrollados para grupos especialmente vulnerables, como son, entre otros, los niños y adolescentes; la necesidad de una adecuada coordinación entre la psiquiatría, la psicología clínica y la pediatría; la escasa presencia, y en algunos lugares inexistencia, de dispositivos intermedios específicos, tales como hospitales de día o unidades comunitarias de intervención en crisis; la derivación de las responsabilidades terapéuticas al ámbito escolar, a los profesionales del sector privado y, sobre todo, a las iniciativas de los familiares; y la práctica inexistencia de programas de formación en estrategias de intervención y técnicas terapéuticas de eficacia probada y específicas para niños y adolescentes.

En relación con los puntos críticos detallados en el apartado precedente, el referido documento refleja también un amplio elenco de recomendaciones a las administraciones públicas, entre las que cabe destacar las siguientes: realización de intervenciones preventivas dirigidas a grupos de riesgo en la primera infancia y adolescencia (hijos de padres con trastorno mental o con adicciones, hijos víctimas de abusos o de abandono y otros); materialización de intervenciones comunitarias orientadas a mejorar la dinámica social en áreas geográficas con riesgo social alto, con la finalidad de reducir los determinantes y las consecuencias de conductas violentas en la calle (vandalismo), en la escuela (acoso escolar) y en el hogar (maltrato infantil); estudio y evaluación de intervenciones orientadas a informar y a educar sobre los riesgos que tiene, para la salud en general y para la salud mental en particular, el consumo de sustancias adictivas en adolescentes; protocolización de procesos de atención relativos a trastorno mental común en la infancia y adolescencia, trastorno mental grave infanto-juvenil y trastorno generalizado del desarrollo; implantación de un modelo de coordinación entre servicios sociales, educación y justicia que garantice la continuidad de los cuidados de los niños y adolescentes en tratamiento; y revisión del actual modelo de las especialidades de psiquiatría y psicología clínica para incluir, como áreas de capacitación

preferente, la psiquiatría y psicología en la infancia y adolescencia.

Finalmente, y en línea con lo expuesto en este apartado, conviene recordar que, tal y como ha señalado el Observatorio Europeo de Sistemas Nacionales de Salud, la salud mental, y muy especialmente la de los menores, sigue siendo uno de los grandes retos pendientes en el sistema sanitario español.

2. INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DEL SISTEMA LEGAL DE PROTECCIÓN DE MENORES EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL.

2.1. *El modelo de protección de menores en la Constitución de 1978. Las competencias del Estado y las CCAA.*

La aprobación de la Constitución española de 1978 determinó un nuevo marco jurídico de protección de la infancia, delimitado por el derecho fundamental a la igualdad (art. 14), la obligación de los poderes públicos de asegurar la protección de la familia y, en particular, la protección integral de los hijos (art. 39.1 y 2) y el reconocimiento a los menores de la protección prevista en los acuerdos internacionales que velan por sus derechos (art. 39.4).

El art. 39 de la Constitución dispone lo que sigue:

- “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 éstos ante la ley con independencia de su filiación, y de las madres, 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 texto constitucional acoge un sistema de protección de menores calificado de mixto, ya que se basa en la colaboración entre lo público y lo privado, las responsabilidades se comparten entre la familia y las administraciones públicas. El citado art. 39 atribuye tanto a los padres

como a los poderes públicos la responsabilidad de prestar asistencia y protección a los menores.

Los padres tienen la obligación legal de brindar asistencia de todo orden a sus hijos en el seno de la familia. Este mandato se concreta en los deberes y facultades inherentes a la patria potestad: velar por ellos, tenerlos en su compañía, alimentarlos, educarlos y procurarles una formación integral y representarlos y administrar sus bienes.

Por otra parte, las administraciones públicas deben garantizar a los menores el disfrute de sus derechos y, para ello, arbitrar la asistencia y protección necesaria, tanto los aspectos personales como sociales, en los ámbitos de la familia, la salud, la educación, la justicia, la cultura, el consumo o el ocio. A tal efecto deberán actuar a través del sistema sanitario, educativo o de servicios sociales de responsabilidad pública.

La familia es la primera y directamente responsable de la guarda del menor, de su crianza y formación. Los menores deberían crecer siempre que sea posible al amparo y bajo la responsabilidad de los padres. Por su parte, las administraciones públicas no son ajenas a esta tarea privada. En consideración a las esenciales funciones legales atribuidas a la familia respecto a los menores, la propia Constitución encomienda a los poderes públicos asegurar la protección social, económica y jurídica de la familia (art. 39.1). Además, las administraciones están, asimismo, obligadas a velar porque los padres u otros responsables del menor cumplan debidamente sus funciones de guarda. Así, en el supuesto de que las administraciones detectaran que un menor, en el seno de la familia, padece una situación de desprotección, deberían intervenir y garantizar al menor la necesaria atención.

El citado art. 39.4 de la CE garantiza a los menores la protección prevista en los acuerdos internacionales que velan por sus derechos. Pues bien, la Convención sobre los Derechos del niño, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 20 de noviembre de 1989 (en adelante CDN), dispone en su art. 19.1 que “Los Estados Partes adoptarán todas las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas apropiadas para proteger al niño contra toda forma de perjuicios o abuso

físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual, mientras el niño se encuentre bajo la custodia de sus padres, de un representante legal o de cualquier otra persona que lo tenga a su cargo. Y el art. 9.1 establece que “Los Estados Partes velarán porque el niño no sea separado de sus padres contra la voluntad de éstos, excepto cuando, a reserva de revisión judicial, las autoridades competentes determinen, de conformidad con la ley y los procedimientos aplicables, que tal separación es necesaria en el interés superior del niño”.

Por tanto, las administraciones públicas deberán actuar de forma subsidiaria siempre que los padres no cumplan de forma adecuada sus obligaciones legales y los menores no tengan debidamente garantizada su protección y el disfrute de sus derechos, en definitiva, su pleno desarrollo como personas.

Ahora bien, teniendo en cuenta que la Constitución de 1978 estableció el marco de un nuevo modelo de organización territorial descentralizada, es esencial plantear la cuestión de las competencias del Estado y las comunidades autónomas en la atención y protección de los menores.

Una vez aprobada la Constitución, el Estado inició el proceso de traspaso a las comunidades autónomas de los servicios de protección de menores que hasta entonces había prestado. Estos traspasos fueron realizados al amparo de las competencias que los respectivos estatutos de autonomía habían ido atribuyendo a las comunidades en materia de “asistencia social”, “bienestar social”, “política infantil y juvenil “protección y tutela de menores” o “instituciones públicas de protección y tutela de menores”. Ahora bien, finalmente, en la construcción del sistema de protección pública de menores ha tenido un protagonismo decisivo la competencia en materia de “legislación civil”.

El Código Civil tradicionalmente se había ocupado únicamente de regular las instituciones jurídico-privadas de protección de los menores. En la etapa preconstitucional, las instituciones jurídicas para protección pública no se encontraban reguladas en el Código Civil, sino en la Ley de 2 de julio de 1948 de Protección de Menores y la Ley de 11 de 1949 de

Tribunales Tutelares de Menores. Esta última Ley encomendaba a la Administración pública funciones denominadas tutelares. Estas funciones tutelares nada tenían que ver con la tutela civil u ordinaria regulada en el Código Civil. La expresión tutela se utilizaba por las citadas leyes como sinónimo de la acción protectora en materia de menores desarrollada por la Administración. Sin embargo, en 1987, el legislador estatal, en ejercicio de su competencia en materia de legislación civil, incorporó al Código Civil dos instituciones para la protección de los menores por las administraciones públicas: la tutela administrativa de los menores desamparados y la guarda administrativa. A partir de este momento se inicia un cierto proceso de “civilización” de la actuación pública en materia de protección de menores.

El camino emprendido por legislador estatal, fue seguido en primer término por la Comunidad de Cataluña que, en 1991, procedió a regular las instituciones de protección pública de menores al amparo del título competencial legislación civil¹, aunque inicialmente –año 1985- había regulado la materia en una norma administrativa, dictada al amparo del título competencial “instituciones públicas de protección y tutela de menores” (art. 9.28 del EAC de 1979). Unos años después (concretamente en 2005), Navarra también invoca la competencia en legislación civil para regular algunas instituciones de protección pública de menores, entre ellas la figura de la tutela administrativa de los menores desamparados. Asimismo, Aragón, que en los años 1989 y 2001 había regulado la materia con fundamento en la competencia sobre asistencia, bienestar social, desarrollo comunitario y juventud, pasó a regular ciertas instituciones de protección pública de menores -en el año 2006- en una norma civil². Por último, en este proceso de “civilización” de las instituciones públicas de protección de menores, Galicia ha llegado aún más lejos: también en el año 2006 ha regulado en normas civiles el conjunto de la actuación administrativa –también la desarrollada en situaciones de riesgo- en materia de protección de menores y las instituciones jurídicas a través de las que se articula esta actividad³.

¹ Ley 37/1991, de 30 de diciembre, sobre medidas de protección de los menores desamparados

² Ley 13/2006, de 27 de diciembre, de derecho de la persona.

³ Ley 2/2006, de 14 de junio, de Derecho civil de Galicia.

El resto de comunidades autónomas, al no tener competencia en materia de legislación civil, deben aplicar directamente lo dispuesto en el Código civil con relación a la tutela y la guarda administrativa y lo relativo al acogimiento familiar. No obstante, al tratarse de una actividad administrativa de carácter protector, estas comunidades han dictado leyes de protección de menores, en el marco de las previsiones del Código Civil, al amparo de las competencias reconocidas en sus propios estatutos en materia de asistencia social, servicios sociales, bienestar social o protección y tutela de menores.

En efecto, el art. 148.1.20 de la Constitución habilita a las comunidades autónomas para asumir competencias en materia de “asistencia social”. Por otra parte, el art. 149.1 no contempla ningún título competencial del que derive la atribución de competencia al Estado sobre esta materia. Así, el conjunto de comunidades han asumido en sus respectivos estatutos esta competencia con carácter exclusivo. Por otro lado, buena parte de los estatutos de autonomía también se han atribuido con carácter exclusivo competencias específicas en materia de protección de menores; esta materia no ha sido contemplada por la Constitución, pero podía ser asumida por las comunidades autónomas al amparo de la cláusula residual del art. 149.3 de la Constitución. Así, diversos estatutos contemplan específicamente la competencia en materia de protección de menores, o de instituciones públicas de protección de menores.

2.2. La Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor.

La Ley 1/1996, de 1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor (en adelante LOPJM), constituye un paso adelante decisivo en el proceso de renovación y construcción de un nuevo sistema jurídico-público de protección de menores, iniciado tras la aprobación de la Constitución. Esta Ley vino a dar respuesta a ciertas lagunas y dudas interpretativas planteadas tras la reforma del Código Civil, operada por la Ley 21/1987, de 11 de noviembre, que incorporó a nuestro ordenamiento nuevos instrumentos para la protección pública de los menores.

El legislador estatal, mediante la LOPJM, deseaba construir un amplio marco jurídico para la protección pública de los menores en nuestro ordenamiento, tal como se afirma expresamente en la propia Exposición de Motivos. Por ello, la Ley estableció unas bases generales del sistema de protección pública de menores en el conjunto del territorio, que finalmente tuvo la virtualidad deseada al servir de referencia a las comunidades autónomas al regular esta materia. Así, en realidad, sólo algunos preceptos de la LOPJM tienen carácter orgánico, buena parte de los cuales constituyen legislación supletoria de la que dicten las comunidades autónomas con competencia en materia de asistencia social (disposición final 21^a). Lo cierto es que el conjunto de comunidades autónomas han regulado los respectivos sistemas de protección pública de menores, considerando el marco general establecido en la LOPJM. No cabe duda que es fundamental que los sistemas autonómicos de protección pública de los menores se asienten sobre unas mismas bases, para que puedan relacionarse y garantizar a los menores la igualdad en el ejercicio de sus derechos. Sin embargo, aunque la citada LOPJM constituyó un hito esencial en el camino hacia la construcción de un sistema de protección pública de los menores a nivel estatal, todavía quedan materias que requerirían una regulación general. Pues bien, el Estado tiene atribuida, por el art. 149.1.1 de la Constitución, competencia para regular las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los menores en el ejercicio de sus derechos, en este caso en los que se refiere al derecho a la protección pública.

2.3. Los menores como sujetos de protección

2.3.1. La familia como núcleo básico para el desarrollo del menor

En nuestro sistema jurídico la familia constituye el núcleo básico para la asistencia y formación de los menores. La importancia de la familia explica el reconocimiento al más alto rango normativo del derecho a la vida familiar.

El Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, elaborado en Roma el 4 de noviembre de 1950 (en adelante CEDH), proclama en su art. 8 el derecho al respeto a la vida familiar. La vulneración de este derecho permite demandar a los Estados, que como España han ratificado el Convenio, ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Asimismo, el derecho a la vida familiar ha sido reconocido por la Convención de los Derechos del Niño de Naciones Unidas que encomienda a los Estados velar porque el niño no sea separado de sus padres contra la voluntad de éstos, excepto cuando tal separación sea necesaria para el interés superior del menor (art. 9.1). En nuestra Constitución, el derecho a la vida familiar viene proclamado en el art. 39 en relación con el art. 18.1 en el que reconoce el derecho fundamental a la intimidad familiar (STC 221/2002, de 25 de noviembre).

Las instituciones jurídico-privadas a través de las cuales la familia cumple sus obligaciones legales respecto a los menores son la patria potestad y la tutela ordinaria o civil. La potestad de los padres comprende los siguientes deberes y facultades de contenido personal respecto a los hijos menores: “velar por ellos, tenerlos en su compañía, alimentarlos, educarlos y procurarles una formación integral” (art. 154 Cc). Estas mismas obligaciones se imponen a los tutores civiles respecto a los menores bajo su tutela (art. 269 Cc).

Los padres o tutores son, pues, los que, en primer término, están obligados a brindar asistencia y protección a los menores (art. 39.3 CE). Por su parte, los poderes públicos deben colaborar y prestar apoyo a las familias en el cumplimiento de estas esenciales funciones (art. 39.1 CE). Las administraciones públicas tienen que velar porque las familias atiendan debidamente a los hijos menores y, en su caso, han de intervenir cuando constaten que los responsables legales no cumplen adecuadamente sus deberes legales. Por otra parte, cuando las administraciones deban adoptar medidas de protección que impliquen la separación de un menor de su familia, han de evitar la quiebra o ruptura del vínculo familiar, estableciendo un adecuado régimen de relaciones familiares y planes de reintegración familiar cuando así convenga al interés superior del menor.

De la fuerza jurídica del derecho a la vida familiar derivan un conjunto de principios que vinculan a los poderes públicos en esta materia: el principio de prevención, los principios de integración y reintegración familiar y el carácter progresivo y flexible de la actuación administrativa. La legislación sobre protección pública de menores, estatal y autonómica, recoge estos principios normativos por los se ha de regir la actuación de los poderes públicos en este ámbito, a lo que se hace referencia más adelante.

2.3.2. *El menor como sujeto de derechos*

En nuestro ordenamiento, los menores tienen atribuida plena capacidad jurídica, esto es, capacidad para ser sujetos de derechos y obligaciones (art. 29 Cc). Sin embargo, no tienen reconocida plena capacidad de obrar. En consecuencia, los menores no pueden ejercer por sí mismos todos sus derechos. En su condición de personas en desarrollo, los menores adquieren capacidad para ejercer sus derechos de forma progresiva, en función de su grado de madurez y los distintos estadios en que la legislación gradúa su capacidad de obrar (STC 141/2000, de 29 de mayo, F.J. 5). Por ello, corresponde a los representantes legales –padres, tutores o, en su caso, autoridades públicas- complementar la falta de capacidad de obrar de los menores. Así, una de las obligaciones inherentes a la patria potestad es la representación legal de los hijos, vía para complementar su falta de capacidad de obrar (arts. 154 y 162 Cc).

Ahora bien, en la medida que el menor adquiere capacidad de obrar de forma progresiva, el ejercicio de sus derechos no queda siempre en manos de sus representantes legales. El propio Código Civil exceptúa de la representación legal de los padres “los actos relativos a derechos de la personalidad u otros que el hijo, de acuerdo con las Leyes y sus condiciones de madurez, pueda realizar por sí mismo” (art. 162.1). Además, el art. 2 de la LOPJM establece que las limitaciones a la capacidad de obrar de los menores deben interpretarse de forma restrictiva.

Los menores de edad son, pues, titulares de los derechos que corresponden a toda persona por el hecho de serlo y, además, de aquellos derechos que el ordenamiento les reconoce en su calidad de personas en desarrollo y, por ello, merecedoras de una especial protección. El art. 39.4 de la Constitución garantiza a los menores la protección prevista en los acuerdos internacionales que velan por sus derechos. Esta previsión legal nos conduce de modo directo a la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño de 1989. El Tribunal Constitucional ha declarado que la Convención de Derechos del Niño, la Carta Europea de los Derechos del Niño (aprobada por Resolución del Parlamento Europeo A3-0172/92, de 8 de julio de 1992) y la Ley orgánica 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor, constituye “el estatuto jurídico indisponible de los menores dentro del territorio nacional, en desarrollo de lo dispuesto en el art. 39 de la CE, y muy en particular, en su apartado 4. A estos efectos, el estatuto del menor es, sin duda, una norma de orden público, de inexcusable observancia para todos los poderes públicos” (STC 141/2000, de 29 de mayo, FJ 5).

2.3.2.1. El derecho de igualdad

En España todos los menores gozan de los derechos y la protección que les reconoce nuestro ordenamiento jurídico sin ningún tipo de discriminación por razón de nacimiento, nacionalidad, raza, sexo, deficiencia o enfermedad, religión, lengua, cultura, opinión o cualquier otra circunstancia personal, familiar o social (art. 3 de la LOPJM). Asimismo, la Convención de Derechos del Niño de Naciones Unidas establece en su art. 2.1 que los Estados deberán respetar y asegurar a los menores los derechos reconocidos en la misma “sin distinción alguna, independientemente de la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional, étnico o social, la posición económica, los impedimentos físicos, el nacimiento o cualquier otra condición del niño, de sus padres o de sus representantes legales”.

Así, los derechos que nuestro ordenamiento reconoce a los menores también corresponden a los que residen en nuestro país de forma irregular. Los poderes públicos deben garantizar a todos los menores los

mismos derechos sin ningún tipo de discriminación. De forma especial el derecho a recibir asistencia y protección de las administraciones públicas competentes. Ahora bien, según ha señalado el Comité de los Derechos del Niño, en la Observación General nº 6, de 1 de septiembre 2005 (CRC/GC/2005/6), relativa a los menores inmigrantes no acompañados, el principio de no discriminación podría exigir cierta diferenciación fundada en la diversidad de necesidades de protección.

2.3.2.2. *El interés superior del menor*

El principio del interés superior del menor constituye el eje de todo el Derecho relativo a los menores. Este principio permite calificar el Derecho de menores como un Derecho estatutario, en atención a la especial protección que el ordenamiento brinda a estas personas en todos los ámbitos. Estamos ante un principio que vincula a todos los poderes públicos, desde el legislador a la autoridad judicial, pasando por el Gobierno y las administraciones públicas, y también a los sujetos privados (art. 3.1 CDN). La aplicación de este principio supone que en todas las decisiones que adopten las instituciones públicas o los sujetos privados deberá primar el interés superior del concreto menor, sobre cualquier otro interés legítimo que pudiera concurrir (art. 2 LOPJM).

En relación a las medidas de protección de los menores que pueden adoptar las administraciones en ejercicio de la guarda o la tutela administrativa, el art. 172.4 del Cc dispone expresamente que “se buscará siempre el interés del menor”. Así, según han señalado los tribunales, el interés del menor constituye la finalidad legal de la actuación pública en este ámbito y, en particular, con relación a la actividad administrativa se erige en el elemento causal de los actos administrativos relativos a los menores (Auto de la Audiencia Provincial de Cádiz de 19 de mayo 2001 (JUR 2001\303272)).

Ahora bien, se plantea la cuestión de cómo determinar en cada caso el interés superior del concreto menor. Estamos ante lo que en el mundo del Derecho se conoce como un concepto jurídico indeterminado, que es necesario precisar en el momento de su aplicación. En esta tarea se

deberá tener presente la condición de persona del menor y su desarrollo evolutivo. Así, el interés del menor consistirá, esencialmente, en protegerle como persona, lo que supone garantizarle sus derechos fundamentales y los derechos de carácter personal y, a renglón seguido, el conjunto de derechos que nuestro ordenamiento les reconoce.

Por otra parte, el Tribunal Supremo ha declarado que el principio del interés superior del menor supone que las normas jurídicas deben interpretarse en la línea de favorecer al menor (STS de 20 de abril de 1987 (Ar. 2727)). Los tribunales han declarado que, conforme a este principio, “debe procurarse, ante todo, el beneficio o interés de los menores, en orden a su desarrollo personal y a la satisfacción de sus derechos legalmente sancionados, por encima de los legítimos intereses de los progenitores, constituyendo, este principio de protección integral y preferente de los hijos menores, un criterio teleológico de interpretación normativa que debe presidir la aplicación de la ley” (SAP de Asturias de 26 de septiembre de 2002 (JUR 2002\286398)).

Por tanto, el principio del interés superior del menor exige garantizarle, en primer término, la protección de sus derechos fundamentales y los valores que los mismos encarnan: su dignidad, el respeto a su libertad, el derecho a la integridad física y moral, el derecho a la vida familiar, el derecho a la educación, a la salud, en definitiva, el pleno desarrollo de la personalidad. Además, el desarrollo evolutivo de los menores obliga a considerar no sólo el presente, sino también un futuro que permita su pleno desarrollo como personas, a fin de que lleguen a ser ciudadanos activos y perfectamente integrados en la sociedad.

En la determinación del interés superior deberá estar implicado y participar el propio menor, como protagonista activo. Por ello, es necesario escuchar al menor, tener en cuenta sus opiniones y anhelos, lo que no significa necesariamente que su interés coincida con los deseos que expresa.

2.3.2.3. El derecho del menor a ser escuchado

Los menores tienen reconocido en nuestro ordenamiento el derecho a ser oídos en el proceso de adopción de todas aquellas decisiones que les afectan. Este derecho está estrechamente vinculado a su condición de personas en desarrollo, que sólo de forma progresiva adquieren plena capacidad para ejercer por sí mismos todos sus derechos.

La Convención de Derechos del Niño de Naciones Unidas reconoce a los menores el derecho a expresar su opinión libremente en todos los asuntos que les afecten y obliga a los Estados a garantizar este derecho, en especial en el marco de los procedimientos judiciales o administrativos (art. 12 CDN).

Asimismo, la Ley orgánica 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor, y las diversas leyes autonómicas dictadas en materia de protección de menores, proclaman el derecho del menor ser escuchado. El art. 9.1 de la LOPJM establece que “el menor tiene derecho a ser oído, tanto en el ámbito familiar como en cualquier procedimiento administrativo o judicial en que esté directamente implicado y que conduzca a una decisión que afecte a su esfera personal, familiar o social”. El propio precepto añade, en el apartado 3, que “cuando el menor solicite ser oído directamente o por medio de persona que le represente, la denegación de la audiencia será motivada y comunicada al Ministerio Fiscal y a aquéllos. Este precepto tiene carácter de ley orgánica y debe subrayarse que no establece límite alguno (ni de edad, ni de madurez) para el ejercicio del derecho del menor a ser escuchado y la consiguiente obligación de darle audiencia en los procedimientos que le afecten. Por tanto, todos los menores tienen derecho a ser escuchados en la forma adecuada a su edad y grado de madurez, sin la limitación que todavía persiste en algunas normas relativa a la obligatoriedad de audiencia sólo cuando han superado los doce años (SAP de Valencia de 30 de abril 2002 (JUR 2002\185690)).

2.3.2.4. *Los principios de integración y reintegración familiar*

Los principios de integración y reintegración familiar derivan del derecho a la vida familiar reconocido, tanto a los menores como a los padres, en nuestro ordenamiento jurídico.

La Ley 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor, proclama expresamente, como principios de actuación de los poderes públicos, los de mantenimiento del menor en el medio familiar de origen, salvo que no sea conveniente para su interés y el de integración familiar (art. 11.2 b) y c). Asimismo, esta Ley distingue entre situaciones de riesgo y desamparo de los menores, con el fin de imponer el carácter gradual de la actuación administrativa protectora. La situación de riesgo se distingue de la de desamparo porque en el primer caso las medidas de protección se adoptan en el propio entorno familiar, mientras la situación de desamparo exige adoptar medidas que implican la separación del menor de su familia. Además, el derecho a la vida familiar impone el principio de prevención, que algunas leyes autonómicas proclaman expresamente, y obliga a las administraciones a actuar preferentemente en el propio entorno socio-familiar del menor, con el fin de prevenir situaciones de grave desprotección que pudieran hacer necesario adoptar medidas que impliquen la separación de la familia.

Asimismo, el Código Civil y el conjunto de leyes autonómicas sobre protección de menores proclaman el principio de reintegración familiar. El art. 172.4 del Código Civil establece que, siempre que resulte lo más conveniente para el interés del menor, se procurará la reinserción en su propia familia y que la guarda de los hermanos se confie a una misma institución o persona. Por otra parte, la adopción de medidas de protección que impliquen la separación del menor de su familia - acogimiento familiar o residencial- deberán tener, de forma general, carácter temporal. La Administración pública que asume la tutela de un menor deberá establecer, desde el primer momento, las medidas necesarias para que pueda retornar con su familia; a tal efecto deberá elaborar un plan de reintegración familiar y disponer un adecuado régimen de relaciones familiares, siempre de acuerdo con el interés superior del concreto menor. Tal como ha señalado el Tribunal Europeo de

Derechos Humanos, el derecho a la vida familiar, reconocido en el art. 8 CEDH, garantiza a los padres –y a los propios menores- el derecho a medidas apropiadas para el retorno de los hijos y obliga a las autoridades competentes a adoptarlas (STEDH de 22 de noviembre de 1992, asunto Olsson II contra Suecia, Ap 90 (TEDH 1992\74).

Por otra parte, la actuación de las administraciones públicas deberá tener un carácter flexible, lo que supone que el conjunto de medidas de protección adoptadas deberán ser revisadas periódicamente para adaptarlas en todo momento a la cambiante situación del menor y su familia. Así, situaciones inicialmente declaradas de riesgo pueden pasar a ser calificadas de desamparo y viceversa; también pueden ser modificadas las concretas medidas de protección adoptadas frente a cualquiera de las referidas situaciones o el régimen de relaciones personales establecido, para adecuarlo a las nuevas circunstancias socio-familiares.

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha declarado que aunque las autoridades gozan de cierto margen para valorar la necesidad de poner a los menores bajo su guarda legal “hay que mantener un estricto control respecto de cualquier limitación posterior, como las limitaciones de las autoridades a los derechos de visitas de los padres”. Y añade que las autoridades deben revisar periódicamente la situación para adecuar las medidas a las nuevas circunstancias. La posibilidad de reunificación será menor e incluso desaparecerá si no se permite la relación entre los padres y los hijos, o si los encuentros son tan ocasionales que no permiten mantener los vínculos afectivos (STEDH de 14 de enero 2003, asunto K.A. contra Finlandia, Ap. 139 (JUR 2003\50027).

Por ello, es fundamental que las medidas de protección acordadas en el marco de la tutela o la guarda administrativa vayan acompañadas de planes de reintegración familiar y un adecuado régimen de visitas con la familia. Las relaciones personales son fundamentales para mantener el vínculo entre el menor y su familia y favorecer la reagrupación familiar.

El Tribunal Europeo de Derecho Humanos ha señalado que el derecho de visitas forma parte del derecho a la vida familiar reconocido en

el art. 8 del CEDH. El propio Tribunal ha advertido del “riesgo elevado de que una interrupción prolongada de contacto entre padres e hijos o de que unos encuentros demasiado espaciados en el tiempo comprometan cualquier posibilidad seria de ayudar a los interesados a superar las dificultades surgidas en la vida familiar”. El Tribunal recuerda que “los vínculos entre los miembros de una familia y las posibilidades de lograr la reagrupación se ven debilitados por la fuerza de las cosas si se ponen obstáculos que impiden los encuentros fáciles y regulares” (STEDH de 9 de mayo 2003, asunto Covezzi y Morselli contra Italia, Aps. 118 y 126 (TEDH 2003\24) y STEDH de 13 de julio 2000, asunto Scozzari y Giunta contra Italia, Aps. 177 y ss. (TEDH 2000\391).

Por otra parte, el principio de integración familiar supone que cuando fuera conveniente adoptar medidas de protección que impliquen la separación del menor de su familia, tendrá carácter preferente el acogimiento familiar respecto al residencial. Y la acogida en familia extensa respecto a la acogida en familia ajena. La familia se configura en nuestro ordenamiento jurídico como el ámbito más idóneo para la asistencia, formación y socialización del menor.

Por ello, la Ley establece que “cuando la entidad pública acuerde la acogida residencial de un menor, teniendo en cuenta que es necesario que tenga una experiencia de vida familiar, principalmente en la primera infancia, procurará que el menor permanezca internado durante el menor tiempo posible, salvo que convenga al interés del menor” (art. 21.1 LOPJM). En el mismo sentido se pronuncian las leyes autonómicas de protección de menores. El acogimiento institucional o residencial tiene carácter subsidiario respecto al acogimiento familiar. La medida de acogida institucional sólo se acordará en aquellos casos en que resulte lo más conveniente para el interés del concreto menor y durante el tiempo imprescindible. Además, será preferible el acogimiento en centros pequeños, ya que el modelo de relaciones de la organización es más parecido al de una familia.

2.3.2.5. *El derecho de los menores a recibir asistencia y protección de las administraciones públicas*

Los menores tienen reconocidos un conjunto de derechos dirigidos a brindarles una especial protección en su calidad de personas en desarrollo. Uno de estos derechos es el de recibir la protección y formación necesaria para el pleno desarrollo de su personalidad. La obligación de hacer efectivo este derecho recae en primer término sobre los padres o tutores (art. 39.3 CE). Por su parte, las administraciones deben colaborar con las familias y velar porque cumplan debidamente con sus obligaciones respecto a los hijos menores (art. 39.1 CE). En el caso de que las familias incumplan o no cumplan debidamente sus obligaciones de protección deberán intervenir las administraciones públicas. Las administraciones públicas actuarán de forma subsidiaria al efecto de garantizar a los menores su derecho a recibir asistencia y protección.

La Convención de Derecho del Niño de Naciones Unidas de 1989, impone a los Estados el deber de adoptar todas las medidas legislativas y administrativas necesarias para garantizar a los menores el derecho a la asistencia y protección pública que precisen (arts. 3.2 y 20.1). Y nuestra Constitución, como se ha dicho, garantiza a los menores la protección prevista en esta Convención (art. 39.4).

Así, como no podía ser de otro modo, tanto la legislación estatal como autonómica sobre protección de menores han reconocido el derecho de los menores a recibir protección de las administraciones públicas. La Ley proclama expresamente el derecho de los menores a recibir de las administraciones públicas la asistencia adecuada para el efectivo ejercicio de sus derechos y que se garantice su respeto (art. 10.1 LOPJM). Además, establece que para la defensa y garantía de sus derechos, el menor puede solicitar la protección y tutela de la entidad pública competente y los recursos sociales disponibles de las administraciones públicas (art. 10.2 a) y d) LOPJM). Así, para hacer efectivo el derecho a la protección pública, se han incorporado a nuestro ordenamiento instituciones jurídico-públicas a través de los cuales las administraciones competentes brindan a los menores la asistencia necesaria: las figuras de la tutela administrativa de

los menores desamparados, la guarda administrativa y las medidas de protección que es posible adoptar en ejercicio de las mismas.

Por otra parte, para hacer efectivo el derecho de los menores a recibir asistencia pública, es preciso garantizar que puedan solicitar la protección necesaria. A tal efecto, las administraciones deberán establecer los cauces a través de los cuales los propios menores puedan dar a conocer su situación personal. Asimismo, la Ley impone a todos los ciudadanos y, en especial a los profesionales, el deber de denunciar cualquier situación de riesgo, o posible desamparo, de la que tengan conocimiento, sin perjuicio de prestar al menor la ayuda inmediata que fuera necesaria (art. 13 LOPJM).

*** La intervención del Defensor del Pueblo como salvaguarda de los derechos de los menores.**

Los menores, para la defensa y garantía de sus derechos, también pueden plantear quejas ante el Defensor del Pueblo. Así lo dispone expresamente la Ley orgánica 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor, que prevé que uno de los Adjuntos de esta Institución se haga cargo de modo permanente de los asuntos relacionados con los menores (art. 10.2 c). Por tanto, corresponde al Defensor del Pueblo proteger los derechos que el ordenamiento reconoce a los menores, en particular los que forman parte de su estatuto jurídico indisponible (los proclamados en la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, la Carta Europea de los Derechos del Niño y la Ley orgánica 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor, según establece el Tribunal Constitucional en la STC 141/2000, de 29 de mayo, F.J. 5). A tal efecto, esta institución deberá supervisar, de oficio o a instancia de parte, la actividad o inactividad de las administraciones públicas competentes.

Los propios menores pueden dirigirse y plantear quejas ante el Defensor del Pueblo, sin necesidad de que medie o les represente un adulto. La minoría de edad, la nacionalidad o la residencia, no constituyen impedimentos para dirigirse a esta Institución. Por otra parte, el Defensor del Pueblo deberá adoptar las medidas necesarias para facilitar a los

menores la formulación de sus quejas. Asimismo, cualquier persona puede dirigirse a la Institución planteándole quejas o denuncias sobre alguna cuestión relativa a los menores.

Ahora bien, debe advertirse que cuando se hace referencia al Defensor del Pueblo no se alude únicamente a la institución estatal. Los estatutos de autonomía han previsto figuras similares en la respectiva Comunidad autónoma. Por tanto, en la medida que corresponde a las administraciones autonómicas hacer efectivo el derecho de los menores a la protección pública, los defensores autonómicos o figura equivalente, allá donde existan, también deberán supervisar y controlar la actividad o inactividad de las administraciones y entidades públicas en garantía de los derechos de los menores.

*** La intervención del Ministerio Fiscal para la salvaguarda de los derechos de los menores.**

Los menores también podrán poner en conocimiento del Ministerio Fiscal la situaciones que consideren que atentan contra sus derechos, con el fin de que éste promueva las acciones oportunas, según dispone el art. 10.2 b) de la LOPJM. El Ministerio Fiscal es otra de las instituciones a las que podrán acudir los menores de edad, por sí mismos o a través de un tercero, a fin de denunciar todas aquellas situaciones que atenten contra sus derechos e intereses y reclamar su salvaguarda. El Ministerio Fiscal tiene atribuida la defensa de los derechos e intereses de los menores sometidos a medidas de protección pública, mediante actuaciones tanto procesales como extraprocesales.

En cuanto a las actuaciones extraprocesales, el Fiscal tiene legalmente encomendada la superior vigilancia de la tutela administrativa y el acogimiento de los menores (art. 174.1 Cc). A tal fin, la Administración pública competente tiene el deber de comunicar al Fiscal los nuevos ingresos de menores y remitirle copia de las resoluciones administrativas y escritos de formalización relativos a la constitución, variación y cesación de las tutelas, guardas y acogimientos. Asimismo, las administraciones deben dar cuenta al Fiscal de las novedades que se produzcan en la situación de los menores respecto de los que se han

adoptado medidas de protección (art. 174. 2 Cc). Ahora bien, según advierte la propia ley, el deber del Fiscal de vigilar la actuación administrativa protectora, no exonera a las administraciones de su responsabilidades frente a los menores, ni de su obligación de comunicar al Fiscal las situaciones anómalas que observe (art. 174.3 Cc).

Las funciones atribuidas al Ministerio Fiscal de vigilancia y control de la actividad administrativa protectora también alcanzan a los centros que acogen menores, tal como establece el art. 21.4 de la LOPJM, ya sean centros gestionados directamente por las administraciones públicas o centros colaboradores. En cumplimiento de esta función, el Ministerio Fiscal debería visitar regularmente los centros de acogida y residenciales con el fin de controlar su organización, funcionamiento y proyecto educativo. Además, estas visitas a los centros serían la ocasión para que los propios menores pongan en conocimiento del Fiscal las situaciones que consideren atentan contra sus derechos, al efecto de que éste promueva las acciones oportunas.

Asimismo, la ley encomienda al Ministerio Fiscal, para el ejercicio de la función que tiene legalmente atribuida de vigilancia de la tutela, llevar en cada Fiscalía un Índice de Tutelas de Menores (art. 22 LOPJM).

En los últimos años la intervención del Ministerio Fiscal en materia de protección pública de menores se ha visto legalmente reforzada. Sin embargo, todavía queda mucho por hacer. Así, sería deseable potenciar la participación del Ministerio Fiscal en los procedimientos administrativos de protección de menores y, en particular, en los de desamparo. La Carta Europea de los Derechos del Niño (aprobada por el Parlamento Europeo mediante Resolución A3-0172/92, de 8 de julio de 1992), prevé expresamente que el Ministerio Fiscal deberá ser parte obligatoriamente en los procedimientos administrativos dirigidos a adoptar una decisión relativa a los menores con el fin de salvaguardar sus derechos e intereses (punto 8.14).

Sin embargo, a pesar de lo establecido en la citada Carta Europea, en nuestro ordenamiento no se contempla de forma general la intervención del Fiscal en los procedimientos administrativos relativos a

los menores. Por otra parte, la función de vigilancia atribuida al Fiscal respecto al ejercicio por la Administración de la tutela del menor, en la actualidad es en la práctica meramente formal, y no va más allá de la simple comunicación de las resoluciones administrativas que se adoptan, situación que se viene achacando a la falta de medios de la fiscalía en materia de protección de menores.

Por otra parte, por lo que se refiere a las actuaciones del Ministerio Fiscal en el ámbito procesal, la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, prevé la intervención necesaria del Fiscal en los procedimientos de oposición a las resoluciones administrativas en materia de protección de menores (art. 749 en relación con los arts. 779 y 780). Asimismo, en estos procesos el Fiscal podría ser parte demandante y plantear la oposición a una resolución adoptada por la Administración (disposición adicional 3ª, 1ª de la LOPJM). La Ley, según se ha dicho, encomienda al Ministerio Fiscal realizar un seguimiento de la actuación de la Administración en materia de protección de menores. Por ello, la Administración debe dar cuenta al Fiscal de las decisiones adoptadas en relación a los menores. Pues bien, el Ministerio Fiscal podría promover ante la autoridad judicial la modificación, suspensión o cese de las medidas de protección acordadas por la Administración (art. 158 Cc).

2.4. *La protección pública de los menores*

El análisis de la legislación estatal y autonómica en materia de protección pública de menores pone de relieve que las situaciones de desprotección en que se pueden encontrar los menores son riesgo, dificultad social y desamparo. Sin perjuicio, de que buena parte de las leyes autonómicas contemplan, asimismo, medidas de prevención dirigidas, precisamente, a evitar que los menores se encuentren en situación de desprotección. Pues bien, a continuación se analizan cada una de las referidas situaciones de desprotección: riesgo, dificultad social y desamparo.

2.4.1. La protección pública de los menores en situación de riesgo

Los menores padecen una situación de riesgo cuando su bienestar y desarrollo personal o social se ve perjudicado por cualquier circunstancia personal, social y familiar y, para su protección efectiva, la Administración competente debe adoptar medidas que no hagan necesaria su separación del núcleo familiar.

La regulación de la situación de riesgo y las medidas de protección en este ámbito se dirige precisamente a prevenir situaciones de desamparo. A partir de la incorporación de la figura de la tutela administrativa de los menores desamparados a nuestro ordenamiento (año 1987), la autoridad judicial comenzó a propugnar una interpretación restrictiva del desamparo y estableció que las administraciones debían actuar previamente en el entorno socio-familiar, con el fin de evitar la adopción de medidas de protección que implican la separación del menor de su familia. El primer paso en la dirección indicada por los tribunales lo dieron, en 1995, algunos legisladores autonómicos (Asturias, Madrid y Murcia). Un año después, la Ley 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor, encomienda a las administraciones “la prevención y reparación de situaciones de riesgo” (art. 12). La propia Ley dispone, en el art. 17, que “en situaciones de riesgo de cualquier índole que perjudiquen el desarrollo personal o social del menor, que no requieran la asunción de la tutela por ministerio de la Ley, la actuación de los poderes públicos deberá garantizar en todo caso los derechos que le asisten y se orientará a disminuir los factores de riesgo y dificultad social que incidan en la situación personal y social en que se encuentra y a promover los factores de protección del menor y su familia. Una vez apreciada la situación de riesgo, la entidad pública competente en materia de protección de menores pondrá en marcha las actuaciones pertinentes para reducirla y realizará el seguimiento de la evolución del menor en la familia”. A continuación, el art. 18 regula las actuaciones en situación de desamparo y remite a lo dispuesto en el art. 172 del Cc. Ahora bien, según se ha puesto de relieve con anterioridad, estos preceptos de la LOPJM tienen carácter supletorio de los que dictan las comunidades autónomas con competencia en materia de asistencia social, tal como se dispone en la disposición final 21^a de la propia Ley.

En cualquier caso, los referidos preceptos de la LOPJM tuvieron la virtualidad deseada ya que, con posterioridad, el conjunto de legislaciones autonómicas han contemplado expresamente la delimitación entre situaciones de riesgo y desamparo, acogiendo los criterios que la misma establece. La situación de riesgo comporta la adopción de medidas de protección en el propio entorno socio-familiar. En cambio, la declaración de desamparo, y la consiguiente asunción de la tutela por la Administración, supone adoptar medidas que implican la separación del menor de su familia.

Así, entre las medidas de protección que las diversas normas contemplan para hacer frente a las situaciones de riesgo de los menores se encuentran: la asistencia acompañada del menor a centros educativos; la ayuda a domicilio dirigida a favorecer la atención del menor y hacer posible su permanencia en la familia; la atención en centros de día, fuera del horario escolar; la intervención psico-terapéutica; programas educativos o, en definitiva, cualquier otra medida que permita neutralizar o minimizar los factores de riesgo.

Ahora bien, cuando los padres no colaboran con la Administración en el tratamiento de las situaciones de riesgo, o las medidas adoptadas en el entorno socio-familiar no tienen la virtualidad deseada, de forma que se agrava la situación de desprotección del menor, las administraciones podrían tramitar el procedimiento para declarar el desamparo y asumir la tutela del menor, con la consiguiente suspensión de la patria potestad.

2.4.2. *La protección de los menores en situación de dificultad social*

Como ha quedado dicho, los menores en dificultad social serían aquellos que por su situación de grave inadaptación pudieran encontrarse en riesgo de causar perjuicios a sí mismos o a terceros. En realidad, las leyes autonómicas que contemplan esta situación de desprotección utilizan expresiones diversas, como menores en conflicto social, con conductas de alto riesgo social o con problemas de conducta o conductas

inadaptadas. Sin embargo, teniendo en cuenta esta diversidad de denominaciones, en este trabajo se ha considerado preferible calificar esta situación de desprotección como “dificultad social”, al efecto de enmarcarla con toda claridad en el ámbito protector y distanciarse de las medidas de reforma por la comisión de ilícitos penales propias de la justicia juvenil.

La particular situación de desprotección que padecen estos menores, comportó en la etapa preconstitucional un peligroso entrelazamiento o confusión entre las medidas de reforma y de protección. Pues bien, este es un peligro que es necesario evitar a toda costa. Sin embargo, el examen de la legislación, como veremos, pone de relieve que en muchos casos todavía se entrelazan las actuaciones propias de la reforma con las de protección de menores.

La actuación protectora en situaciones de riesgo se dirige, como se ha visto, a evitar y prevenir el desamparo de los menores. Pues bien, en este caso, la acción administrativa protectora en relación a los menores en dificultad social tiene por objeto detectar, prevenir y neutralizar situaciones de inadaptación, marginación o exclusión social. Las Administraciones deben adoptar las medidas de protección que permitan garantizar a estos menores el pleno desarrollo de su personalidad y evitar que puedan adentrarse en el camino de la delincuencia juvenil. Por ello, es fundamental que las administraciones desarrollen en este ámbito una intensa actuación preventiva y protectora.

Sin embargo, lo cierto es que nos encontramos ante la situación de desprotección de menores regulada de forma más desigual por las distintas comunidades autónomas. Por otra parte, todavía se sigue produciendo una cuestionable vinculación entre las medidas administrativas de protección pública de los menores y las adoptadas en el ámbito de la reforma o justicia juvenil. Así, en algún caso, el legislador autonómico caracteriza a los menores en situación de conflicto social, incorporando a este ámbito aquéllos a los que se aplican medidas de reforma en el marco de la Ley orgánica 5/2000, de 12 de enero,

reguladora de la responsabilidad penal⁴. Por otra parte, alguna Comunidad prevé establecer para los menores en situación de dificultad social la medida de ingreso en un centro de reeducación, destinado a menores a los que se aplican medidas judiciales de reforma⁵.

Por otra parte, por lo que se refiere al ámbito subjetivo de actuación -los menores que podrían encontrarse en dificultad social- tampoco ha sido regulado con el mismo alcance en el conjunto del Estado. Así, algunas leyes se refieren exclusivamente a los adolescentes o menores que hubieran cumplido doce años (Asturias, Cataluña, Madrid, País Vasco, en esta última Comunidad a partir de los 13 años). En cambio, de forma más amplia, otras leyes contemplan los menores en general (Andalucía, Aragón, Castilla-La Mancha, Castilla-León, Galicia, Navarra, La Rioja y Valencia).

Asimismo, existen diferencias en cuanto a la forma en que las distintas normas caracterizan a estos menores. En unos casos se pone el acento en la conducta antisocial del menor y, en otros, se incide en la situación de inadaptación que padece. Así, algunas leyes hablan de menores en situación de conflicto social como aquellos cuya conducta altera de manera grave las pautas de convivencia y comportamiento social generalmente aceptadas, que provocan un riesgo evidente de causarse daños a ellos mismos o perjudicar terceras personas (Cataluña, Madrid y Valencia (en esta última Comunidad la norma se refiere a los menores con conductas inadaptadas⁶). En cambio, en otros casos, se pone el acento en la situación de inadaptación que padece el menor, y que pudiera comportar perjuicios para sí mismos o para terceros (Andalucía, Castilla-La Mancha, Galicia, Navarra). En el caso de las Comunidades de Castilla y León y la Rioja, la norma habla de menores con graves problemas de socialización, inadaptación o desajuste social y contempla la existencia de

⁴ Ver en el anexo de legislación que se incorpora, el art. 78 de la ley de Aragón 12/2001, de 2 de julio, de la infancia y la adolescencia.

⁵ Ver en el anexo de legislación que se incorpora, el art. 40 de la Ley de Galicia 3/1997, de 9 de junio, de protección jurídica, económica y social de la familia, la infancia y la adolescencia; y el art. 14 del Decreto del Gobierno de Galicia 329/2005, de 28 de julio, por el que se regulan los centros de menores y los centros de atención a la infancia.

⁶ Ver en el anexo de legislación que se incorpora la Ley de Valencia 12/2008, de 3 de julio, de protección integral de la infancia y la adolescencia (art. 57).

centros específicos⁷. Y en el País Vasco la norma se refiere a los adolescentes con problemas de conducta⁸. Por otra parte, en algún caso se contempla expresamente, entre los menores en situación de dificultad social, aquellos que han realizado una conducta tipificada como delito o falta y todavía no han cumplido los 14 años, edad a partir de la cual es posible exigirles responsabilidad penal e imponerles judicialmente medidas de reforma (Castilla-La Mancha y Galicia).

En cuanto a la Administración competente para intervenir. La legislación de Galicia, Andalucía, Castilla-La Mancha y la Rioja atribuyen a la Administración autonómica la competencia para desarrollar las acciones de prevención e integración y la aplicación de las medidas de asistencia y apoyo al menor. En cambio, las comunidades de Madrid y Cataluña atribuyen a los servicios sociales de atención primaria, prestados por las administraciones locales, el desarrollo de programas preventivos y educativos.

El ámbito de protección de los menores en situación de dificultad social es el que, como puede verse, se encuentra regulado de forma más desigual por las diversas comunidades autónomas. Por otra parte, en aquellas comunidades en las que se ha contemplado la intervención de la Administración para brindar protección a estos menores, no siempre se está actuando y adoptando las necesarias medidas de protección. Los recursos no siempre son los adecuados y, además, resultan claramente insuficientes. Ahora bien, lo más cuestionable es que en algún caso, la propia norma, contempla la aplicación a estos menores de medidas propias de la reforma o justicia juvenil y, además, no siempre se prevén las necesarias garantías para su adopción.

⁷ Ver en el anexo de legislación que se incorpora la Ley de Castilla-León 14/2002, de 29 de julio, de promoción, atención y protección a la infancia (arts. 96.6 y 7) y el Decreto de desarrollo 37/2004, de 1 de abril, por el que se regulan los requisitos mínimos y específicos de autorización para la apertura y funcionamiento de los centros destinados a la atención de menores con medidas o actuaciones de protección (art. 6 i) y art. 30). Y la Ley de La Rioja 1/2006, de 28 de febrero, de protección de menores (art. 91.3)

⁸ Ver en el anexo de legislación que se incorpora el Decreto del Gobierno Vasco 131/2008, de 8 de julio, por el que se regulan los recursos de acogimiento residencial para la infancia y la adolescencia en situación de desprotección social (art. 4.2.2)

En cualquier caso, no cabe duda que en nuestra sociedad son cada vez más los menores que padecen una situación de inadaptación o dificultad social, y que las administraciones competentes tienen la obligación de brindarles la necesaria protección a través de las medidas y recursos adecuados y garantizarles su pleno desarrollo como personas.

En primer lugar, las administraciones competentes deberían elaborar y aplicar programas dirigidos a prevenir y detectar las situaciones de dificultad social, marginación, inadaptación o exclusión social que puedan padecer los menores. Una vez detectada alguna de estas situaciones, se debería proceder a su valoración, con el fin de diseñar el plan de actuación o intervención que permita eliminar o neutralizar los factores que han conducido a la misma. La actuación de las administraciones debería tener como finalidad primordial la prevención de este tipo de situaciones y la aplicación de medidas en el propio entorno socio-familiar del menor (así lo prevé expresamente la legislación de Andalucía, Castilla-La Mancha, Cataluña, Galicia, Madrid, Navarra y Valencia). Sin embargo, la realidad parece poner de relieve que no siempre se actúa con la intensidad y eficacia deseable en el ámbito de la prevención.

Entre las medidas de carácter preventivo y de apoyo previstas en la legislación autonómica, cabe destacar: la atención especializada socioeducativa o terapéutica; el asesoramiento educativo; programas de socialización complementarios a la escuela; la formación ocupacional de carácter prelaboral o ayuda profesional dirigida a facilitar al menor los medios que permitan su inserción en el mundo laboral; la atención en centros abiertos, talleres u otros servicios; la atención en el propio entorno socio-familiar; el seguimiento de los menores desinternados tras cumplir una medida penal con soporte socio-pedagógico. En aquellos casos en que se ha incorporado al ámbito de los menores en dificultad social, la atención y protección de los menores que no habiendo alcanzado la edad requerida para exigirles responsabilidad penal (14 años) han cometido ilícitos penales se contempla, como medida extrajudicial, la conciliación, la mediación y la reparación del daño. Además, en general, se prevé la aplicación simultánea de diversas medidas.

Asimismo, algunas normas autonómicas prevén que la atención socioeducativa o terapéutica puedan comportar el ingreso del menor en un centro especializado (Castilla-La Mancha, Navarra). En el caso de Navarra o Cataluña, la Ley señala expresamente que la medida de ingreso del menor en un centro sólo se adoptará cuando hayan fracasado otras medidas aplicadas en el entorno socio-familiar⁹.

En algunas normas autonómicas también se contempla que cuando la Administración hubiera asumido la tutela o la guarda administrativa de menores que se encuentren en situación de dificultad social, pueda adoptar como medida de protección su acogimiento en un centro especializado o de atención terapéutica (Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla-León, País Vasco, La Rioja o Valencia). En algunas comunidades se prevé, incluso, que cuando no se cuente con este tipo de centros o no existan plazas, el menor pueda ser ingresado en un centro especializado en el territorio de otra comunidad.

Asimismo, aunque de forma excepcional, también se prevé, en el ejercicio de la tutela o guarda administrativa de menores que se encuentren en situación de dificultad social, adoptar la medida del acogimiento familiar; en estos casos se prevé una especial colaboración con las familias acogedoras¹⁰ (Aragón, Castilla-León)

La situación normativa en Galicia y Asturias es particular¹¹. En Galicia, la legislación contempla que los menores en esta situación de desprotección, caracterizada como de conflicto social, puedan ser ingresados en centros de reeducación en los que se aplican medidas de

⁹ Ver en el anexo de legislación que se incorpora el art. 84.1 c) de la ley Foral 15/2005, de 5 de diciembre, de promoción, atención y protección a la infancia y a la adolescencia; y el art. 45.3 de la Ley catalana 37/1991, de 30 de diciembre, sobre medidas de protección de los menores desamparados, modificada por la Ley 8/2002, de 27 de mayo.

¹⁰ Este es el caso de la Ley de Aragón 12/2001, de 2 de julio, de la infancia y la adolescencia (art. 75); el Decreto del Gobierno de Castilla-León 37/2006, de 25 de mayo, que regula los acogimientos familiares de menores en situación de riesgo o desamparo (arts. 9.4, 14, 15 ó 43).

¹¹ Ley gallega 3/1997, de 9 de julio, de protección jurídica, económica y social de la familia, la infancia y la adolescencia (art. 40) y Decreto de desarrollo 329/2005, de 28 de julio, por el que se regulan los centros de menores y los centros de atención a la infancia (art. 14). En Asturias, el Decreto 48/2003, de 5 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de régimen interior de centros de alojamiento de menores (arts. 9 a 13).

reforma en ejecución de resoluciones judiciales adoptadas en el marco de la legislación de responsabilidad penal. La legislación de Asturias también prevé el ingreso de los menores en situación de dificultad social en centros con unidades de alojamiento en las que pueden ver restringida su libertad personal. En ninguna de esas comunidades la norma que regula estas medidas prevé expresamente la necesidad de solicitar autorización judicial para el ingreso de los menores en estos centros. En cualquier caso, debe cuestionarse la legalidad de aquellas normas autonómicas que prevén aplicar a estos menores medidas que implican una restricción de su libertad personal, ya que al afectar a un derecho fundamental (art. 15 CE), estaríamos ante una materia que requeriría ser regulada por una Ley orgánica.

En el caso de Castilla y León se prevé también la restricción de libertad personal en los denominados centros de educación especial, pero se contempla la necesidad de autorización judicial, conforme a lo establecido en el art. 271.1 del Código Civil¹². El art. 271.1 del Cc establece que el tutor necesita autorización judicial para internar al tutelado en un establecimiento de salud mental o de educación o formación especial. Asimismo, en Castilla-La Mancha parece contemplarse la necesidad de autorización judicial para ingresar a los menores en situación de dificultad social en un centro especializado¹³

Por otra parte, teniendo en cuenta las especiales necesidades de asistencia y protección de estos menores, deberían establecerse mecanismos de colaboración y coordinación entre los diferentes sistemas de la red de servicios públicos. Así, por ejemplo, la normativa del País Vasco, prevé que pueda establecerse el acogimiento residencial de los menores bajo la tutela o guarda de la Administración en centros no destinados específicamente a su protección, sino en recursos especializados existentes en las redes respectivas en los que puedan recibir la atención especializada que necesitan en situaciones como la grave dificultad de inclusión¹⁴. Asimismo, en el caso de la Comunitat

¹² Decreto de Castilla-León 37/2004, de 1 de abril, por el que se regulan los requisitos mínimos y específicos de autorización para la apertura y funcionamiento de los centros destinados a la atención de menores con medidas o actuaciones de protección (art. 6 i).

¹³ Ley de Castilla- La Mancha 3/1999, de 31 de marzo, del menor (art. 63).

¹⁴ Decreto del Gobierno del País Vasco 131/2008, de 8 de julio, que regula los recursos de acogimiento residencial para la infancia y la adolescencia en situación de desprotección social (art. 2).

Valenciana, se prevé el ingreso del menor en centros especializados de las redes respectivas públicas de educación, sanidad o drogodependencias¹⁵

En este ámbito, y para la eficacia de las medidas de protección -teniendo en cuenta las circunstancias especiales de los menores- resulta de gran importancia contar con el compromiso y participación voluntaria del propio menor y de su familia. Así, la Ley de la Comunidad de Madrid dispone que, en la adopción de las medidas de protección en este ámbito, se procurará contar con la voluntad favorable del menor y de sus padres o responsables legales. En cambio, en Cataluña, la Ley prevé que, en caso de no contarse con el consentimiento de sus padres, deberá solicitarse autorización judicial, y de forma similar se pronuncia la Ley de Castilla-La Mancha y la de Navarra. Sin embargo, en algunas normas autonómicas no se hace ninguna referencia expresa ni a la necesidad de contar con el consentimiento del menor o de sus padres, ni a la necesidad de recabar autorización judicial.

En aquellos casos en que la falta de colaboración con la Administración, por parte de los padres u otros responsables del menor, pudiera comportar un agravamiento de su situación de desprotección, se pondría de manifiesto que no están cumpliendo adecuadamente sus deberes de protección. Por ello, la Administración podría, en ese supuesto, proceder a declarar al menor en situación de desamparo y a adoptar las necesarias medidas de protección en interés del menor. Ahora bien, en cualquier caso, la adopción por la Administración de medidas que impliquen el ingreso del menor en un centro que no sea de régimen abierto, requeriría la intervención judicial.

En relación a los menores con trastornos de comportamiento o conductas antisociales, se ha planteado si los recursos de protección y, en concreto, el ingreso en centros especializados es una medida que puede ser aplicada a menores que no se encuentran bajo la tutela o guarda administrativa. En algún caso, la Administración autonómica ha negado que esos recursos puedan alcanzar a estos menores y ha ofrecido a la familia la alternativa de la tutela administrativa como vía para acceder a

¹⁵ Ley de la Comunitat Valenciana 12/2008, de 3 de julio, de protección integral de la infancia y la adolescencia (art. 11).

esos recursos. Es obvio, que los padres que no desean hacer dejación de sus funciones y ver suspendida la patria potestad, no acepten que la Administración asuma la tutela de sus hijos. Por ello, en aquellos casos en los que las medidas en el entorno socio-familiar no tienen efecto, se plantea como vía para acceder a los centros de protección especializados, la atribución voluntaria a la Administración por parte de los padres de la guarda del menor, que no supone la suspensión de la patria potestad.

El art. 172.2 del Cc establece que “cuando los padres o tutores, por circunstancias graves, no puedan cuidar al menor, podrán solicitar de la entidad pública competente que ésta asuma su guarda durante el tiempo necesario”. Pues bien, en algún caso en que la Administración había procedido, ante una de estas situaciones, a asumir la tutela del menor, la autoridad judicial ha señalado que, de forma general, no es procedente acudir a la declaración de desamparo y ha remitido a la constitución de la guarda administrativa (Auto de la Audiencia Provincial de Soria, de 7 de octubre de 1998, AC 1998\7899).

2.4.3. La protección pública de los menores desamparados. La tutela administrativa

2.4.3.1. La situación de desamparo

La situación de desamparo es definida por el art. 172.1 del Cc como aquella “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”.

A la vista de esta definición legal, la doctrina ha elaborado el concepto de desamparo caracterizado por la concurrencia de tres requisitos. Uno de carácter objetivo: el menor se encuentra en una situación de hecho u objetiva de desprotección. El otro de carácter subjetivo: el incumplimiento o inadecuado cumplimiento por parte de los representantes legales de los deberes de protección establecidos por las

leyes para la guarda de los menores. Y un nexo causal entre el incumplimiento de los deberes de protección y la situación de hecho que padece el menor.

Ahora bien, en materia de protección de menores el análisis sociológico debe primar sobre la visión conceptualista. Así, en la realidad, se plantean supuestos en que a pesar de no concurrir el elemento objetivo -la situación de hecho de desprotección- el menor se encuentra desamparado. Así, por ejemplo, cuando en el momento del nacimiento del menor el propio centro sanitario da cuenta a la Administración de que los padres no están en condiciones de hacerse cargo del menor, sin que llegue a producirse una situación de hecho de desprotección. Lo mismo sucedería en el caso del menor al cuidado de un guardador de hecho, el menor está de facto protegido pero no tiene garantizados sus derechos, ya que este guardador no tiene la representación legal del menor.

Así, la aplicación del concepto partiendo de la existencia de una serie de elementos formales, tal como ha sido construida por una parte de la doctrina, no resulta en todo caso adecuada para determinar si un menor se encuentra en situación de desamparo. Por ello, el camino a seguir es examinar la efectiva situación del menor. En realidad, el elemento decisivo para establecer si la situación de un menor debe ser calificada de desamparo viene determinado por el tipo de medidas de protección que es conveniente adoptar: si requieren la separación del menor de sus padres u otros responsables.

En cualquier caso, teniendo en cuenta que la definición de desamparo que nos brinda el art. 172 del Código Civil adolece de imprecisión, todas las leyes autonómicas dictadas en materia de protección de menores han precisado supuestos concretos que darían lugar a la declaración de desamparo por la Administración: la existencia de malos tratos físicos o psíquicos; los abusos sexuales; la inducción a la mendicidad; la delincuencia o prostitución; los trastornos graves de los padres que impidan el cumplimiento de sus deberes de desprotección u otras situaciones similares. En todo caso, las diversas situaciones tienen un denominador común: las condiciones que padece el menor impiden o dificultan gravemente su desarrollo físico, psíquico o social y hacen

necesario adoptar medidas de protección que implican la separación de sus padres o tutores.

2.4.3.2. *La autoridad competente para declarar la situación de desamparo*

La competencia para constatar si un menor padece una situación de desamparo la tiene atribuida la entidad pública a la que, en el respectivo territorio, se haya encomendado la protección de los menores (art. 172.1 Cc). El conjunto de legisladores autonómicos han atribuido a la respectiva Administración autonómica la competencia para verificar a través del procedimiento legalmente establecido y declarar, cuando sea pertinente, la situación de desamparo de los menores y asumir, por tanto, su tutela.

En el momento de incorporarse la figura de la tutela administrativa de los menores desamparados a nuestro ordenamiento (1987), se planteó por la doctrina si la autoridad judicial también podría declarar el desamparo. Este debate doctrinal fue resuelto por el legislador estatal que brindó una redacción más clara en este punto al art. 172 del Cc (precepto que fue modificado con ocasión de la aprobación de la LOPJM). El art. 172 Cc encomienda expresamente a la “entidad pública”, en clara alusión a las administraciones públicas, constatar si un menor se encuentra en situación de desamparo.

La tutela administrativa de los menores desamparados se califica de automática precisamente porque se atribuye a la Administración pública por disposición de ley, esto es, sin necesidad de intervención judicial previa. El art. 172 dispone que “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”.

En cambio, la Ley sí habilita a la autoridad judicial a atribuir a la Administración la guarda del menor. El art. 172.2 establece que “se asumirá la guarda por la entidad pública cuando así lo acuerde el Juez en

los casos en que legalmente proceda”. La autoridad judicial podría constituir la guarda a favor de la Administración. Una vez asumida por la Administración la guarda del menor, si la situación de desprotección que padece así lo requiere, podría acordar iniciar el procedimiento de desamparo y finalmente asumir su tutela.

2.4.3.3. El procedimiento administrativo de desamparo. La adopción de medidas cautelares antes de iniciarse el procedimiento

La Administración, en la medida que actúa como poder público, debe dictar la resolución administrativa de desamparo a través del procedimiento legalmente establecido. En el supuesto de que, tras las comprobaciones iniciales, la Administración considere que el menor podría encontrarse en situación de desamparo, deberá incoar y tramitar el oportuno procedimiento administrativo para conocer la efectiva situación del menor.

La propia Convención de Derecho del Niño de Naciones Unidas establece una reserva de procedimiento para adoptar medidas de protección del menor que impliquen la separación de su familia. El art. 9.1 CDN dispone que cuando los Estados determinen que el interés superior del menor requiere la separación de sus padres, actuarán de “conformidad con la ley y los procedimientos aplicables”.

No obstante, cuando la urgencia del caso así lo requiera, la Ley podrá habilitar a la Administración a adoptar medidas cautelares urgentes que le permitan prestar al menor la atención inmediata que precise, incluso antes de iniciarse el procedimiento. A continuación se tramitaría el procedimiento que, en su caso, podrá finalizar con la declaración de desamparo y la consiguiente asunción de la tutela del menor por la Administración.

La posibilidad de adoptar medidas cautelares antes de iniciarse el procedimiento administrativo debe estar prevista expresamente en una norma con rango de Ley, según señala el art. 72.2 LRJ-PAC. Podría

entenderse que esta habilitación legal la brinda el art. 14 LOPJM que establece que “las autoridades y servicios públicos tienen obligación de prestar la atención inmediata que precise cualquier menor”. Sin embargo, debe reconocerse que este precepto no habilita expresamente a las administraciones para adoptar medidas cautelares antes de iniciarse el procedimiento. Por ello, es conveniente, como ya sucede en general, que las respectivas leyes autonómicas de protección de menores, habiliten expresamente a la Administración competente para acordar como medida cautelar la declaración provisional de desamparo, incluso antes de iniciarse el procedimiento. Una vez asumida la tutela provisional del menor, la Administración estaría habilitada para adoptar medidas de protección que impliquen la separación de su familia. Tras adoptar las medidas de protección que la gravedad del caso aconseje, la Administración iniciará la tramitación del procedimiento.

*** El inicio del procedimiento administrativo**

En primer lugar, se ha de poner de relieve que antes de iniciarse el procedimiento administrativo es posible abrir una investigación previa. Las comprobaciones iniciales o investigación previa no forman parte en sentido estricto del procedimiento administrativo. Este trámite precede al inicio del procedimiento. La finalidad del mismo es determinar si efectivamente existen elementos suficientes que hagan necesario incoar el procedimiento, con el fin de evitar los efectos desfavorables que la iniciación y tramitación del mismo pudiera comportar para el propio menor y para sus padres o representantes legales (art. 69.2 LRJ-PAC). Así, de forma preliminar, el órgano administrativo competente podría realizar una serie de actuaciones previas dirigidas a examinar y valorar si concurren las circunstancias que justifican la incoación del procedimiento. En el caso de no confirmarse la existencia de indicios que apunten hacia una situación de desprotección del menor, se procedería al archivo de las actuaciones. En cambio, si se detecta que pudiera concurrir una situación de desprotección se incoaría el procedimiento. Asimismo, en el caso de que, tras estas averiguaciones previas, se concluyera que puede estarse ante una situación de riesgo se dará cuenta de la misma a la Administración competente.

En general, los procedimientos administrativos pueden iniciarse de dos formas: de oficio por la propia Administración o a solicitud de persona interesada (art. 68 LRJ-PAC). En general, los procedimientos de los que derivan efectos favorables se inician a solicitud del interesado, aunque también cabría iniciarlos de oficio. Por otra parte, los procedimientos susceptibles de producir efectos desfavorables se inician de oficio por la Administración. Ahora bien, en ocasiones, es difícil determinar si un procedimiento es susceptible de producir efectos favorables o desfavorables. Así sucede con los procedimientos administrativos de desamparo. En función de si se acoge la perspectiva del menor o de sus padres o representantes legales podríamos concluir unos u otros efectos. Desde la perspectiva del derecho del menor a recibir protección pública, el procedimiento tendría efectos favorables. Ahora bien, desde la perspectiva de los padres, que como consecuencia de la asunción de la tutela por la Administración, verían suspendida su patria potestad, el procedimiento tendría efectos desfavorables.

La mayoría de leyes autonómicas de protección de menores contemplan la iniciación del procedimiento únicamente de oficio por la Administración. Así, acogen la perspectiva de los padres y parecen configurarlo como un procedimiento susceptible de producir efectos desfavorables. En cambio, lo cierto es que la legislación debería contemplar, en todo caso, la posibilidad de que el procedimiento también se iniciara por solicitud de los interesados y, en concreto, a instancia del propio menor.

Así, por ejemplo, en el caso de los menores migrantes no acompañados es esencial que puedan solicitar por sí mismos, o a través de una persona que les represente, que la Administración declare su situación de desamparo y asuma su tutela (art. 35 de la Ley orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, en la redacción de la Ley orgánica 8/2000, de 22 de diciembre). La Ley 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor, contempla expresamente que los menores extranjeros no acompañados puedan solicitar la protección y tutela de la entidad pública competente (art. 10.2 a) en relación con el apartado 3 y 4).

Debe tenerse en cuenta que el inicio del procedimiento y la determinación de si tiene o no efectos favorables comporta consecuencias jurídicas importantes. En el caso del transcurso del plazo máximo establecido para la tramitación del procedimiento, en función del tipo de efectos que deriven del mismo, podrían producirse el silencio administrativo o la caducidad del procedimiento (más adelante se hace referencia a esta cuestión, en el epígrafe sobre la terminación del procedimiento).

*** La cuestión de la asistencia jurídica en el procedimiento administrativo de desamparo**

En los procedimientos administrativos, en general –también en los procedimientos de desamparo- los interesados pueden actuar de forma personal o a través de un representante (art. 32 LRJ-PAC). En el caso de que se actúe a través de un representante, la ley no exige que tenga ninguna cualificación profesional. Así, a diferencia de los procesos judiciales, en los procedimientos administrativos no es necesario actuar asistido de un abogado. Sin embargo, en ocasiones, teniendo en cuenta el objeto del procedimiento –que afecta al derecho a la vida familiar- y las especiales circunstancias de los interesados –en general en situación de vulnerabilidad- sería conveniente reconocer en este ámbito el derecho a la asistencia jurídica gratuita¹⁶. Pues bien, el derecho a la asistencia jurídica gratuita debería ser reconocido en todo caso a los menores y a sus padres u otros representantes legales en el marco de los procedimientos de desamparo y los dirigidos a adoptar medidas de protección en ejercicio de la tutela administrativa.

¹⁶ En nuestro Ordenamiento se reconoce el derecho a la asistencia jurídica gratuita en determinados procedimientos administrativos. Así, por ejemplo, la Ley reconoce a los extranjeros el derecho a la asistencia jurídica gratuita en los procedimientos administrativos que puedan llevar a la denegación de su entrada, a su devolución o expulsión del territorio español y en todos los procedimientos en materia de asilo (Ley orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (art. 22). Asimismo, la Ley orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de protección integral contra la violencia de género, en el art. 20 reconoce a las mujeres víctimas de la violencia de género y, en general, a todas las víctimas de violencia de género que lo soliciten, el derecho a la defensa y representación gratuitas por Abogado y Procurador en todos los procesos y *procedimientos administrativos que tengan causa directa o indirecta en la violencia padecida*.

Sin embargo, en la actualidad, el derecho a la asistencia jurídica gratuita en el marco de estos procedimientos administrativo sólo ha sido previsto en la Comunidad de Andalucía. El Decreto del Gobierno andaluz 42/2002, de febrero, de régimen de desamparo, tutela y guarda administrativa, ha dispuesto que , en el momento de notificar a padres, tutores y guardadores el inicio del procedimiento de desamparo, la Administración pública “les informará acerca de la posibilidad de intervenir por medio de representante, y sobre los requisitos y trámites a cumplir para el reconocimiento del derecho a la asistencia jurídica gratuita, a fin de que puedan actuar durante el procedimiento asistidos de letrado en defensa de sus interesados” (art. 24).

Por otra parte, es especialmente importante el reconocimiento del derecho a la asistencia jurídica gratuita, independiente de los intereses de la Administración, a los menores inmigrantes no acompañados. El Comité de Derechos del Niño de Naciones Unidas, en la Observación General nº 6, de 1 de septiembre de 2005, sobre el “Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen (CRC/GC/2005/6), ha establecido que los Estados quedan obligados por la Convención a designar un asesor a estos menores. Advierte que esta función no puede ser desempeñada por la Administración que tiene atribuida su tutela. La razón es que la función de asesor no puede ser realizada por una entidad cuyos intereses pueden colisionar con los del menor. Según indica el Comité, el asesor debe ser consultado e informado de todas las medidas que adopten las autoridades en relación con el menor inmigrante no acompañado. Por ello, se advierte que el asesor deberá tener los conocimientos necesarios para que los intereses del menor estén protegidos. Las obligaciones derivadas de la Convención coinciden, en este punto, con las recomendaciones realizadas por el Defensor del Pueblo, en su “Informe sobre Asistencia Jurídica a los Extranjeros en España” (2005): en la medida que los menores inmigrantes no acompañados pueden tener intereses contrapuestos a los de la Administración legalmente responsable de velar por ellos y asumir su tutela, han de tener derecho a la asistencia de un letrado o de un representante legal externo que vele por sus derechos e intereses frente a la Administración.

*** La instrucción del procedimiento: alegaciones, medidas cautelares, pruebas, informes, audiencia y propuesta de resolución**

El acuerdo de iniciación del procedimiento administrativo de desamparo deberá ser notificado a todos los interesados – padres, tutores, en su caso guardadores y, cuando las circunstancias lo requieran, al propio menor. La notificación debería realizarse siempre que sea posible de forma personal. Asimismo, aunque el conjunto de normas autonómicas no lo prevén, sería conveniente notificar el acuerdo de iniciación al Ministerio fiscal, al objeto de que pueda participar en el procedimiento.

Los interesados podrán presentar alegaciones y aportar documentos u otros elementos de juicio que estimen convenientes, en cualquier momento del procedimiento anterior al trámite de audiencia. Estas alegaciones y documentos deberán ser tenidas en cuentas por el órgano competente al redactar la propuesta de resolución. Asimismo, los interesados tienen derecho a conocer en cualquier momento el estado de la tramitación del procedimiento y a obtener copias de los documentos que obran en el expediente¹⁷.

Los padres u otros representantes legales y el propio menor deben tener garantizada la posibilidad de participar de forma real y efectiva en el procedimiento de desamparo y en aquéllos a través de los cuales se adoptan concretas medidas de protección. La participación efectiva requiere que puedan tener acceso a toda la información relevante que obra en el expediente administrativo y en base a la cual se adoptan las concretas decisiones. De no hacerse así se estaría vulnerando el derecho a la vida familiar reconocido en el art. 8 CEDH, tal como ha establecido el propio Tribunal Europeo de Derecho Humanos (STEDH de 10 de mayo 2001, asunto T.P. y K.M. contra Reino Unido, aps. 58, 65, 73, 73, 80 y 83. STEDH de 9 de mayo 2003, asunto Covezzi y Morselli contra Italia, Ap. 133 y STEDH de 17 de diciembre 2002, asunto Venema y Venema-Huiting contra Países Bajos, Aps. 91, 92 y 93).

¹⁷ Así lo dispone de forma general el art. 35 a) y e) y el art. 79 de la LRJ-PAC y, de forma particular, las normas autonómicas que regulan este procedimiento.

Por otra parte, en el caso de que concurra alguna circunstancia que aconseje una intervención urgente, la Administración podría declarar como medida cautelar, en el curso del procedimiento y antes de su finalización, la situación de desamparo provisional. En la resolución que declare el desamparo provisional se deberán expresar los motivos que aconsejan en el caso concreto la intervención urgente. Una vez asumida la tutela del menor por la Administración, proseguirá la instrucción del procedimiento hasta dictar la resolución final, que dispondrá la ratificación, modificación o revocación de la resolución que ha dispuesto como medida cautelar la situación de desamparo provisional. La mayoría de normas autonómicas prevén la adopción de medidas cautelares en el curso del procedimiento. En cualquier caso, debe tenerse en cuenta que el art. 72.1 de la LRJ-PAC habilita de forma general a las administraciones para adoptar medidas cautelares una vez iniciado el procedimiento.

Por otra parte, el órgano instructor del procedimiento podrá acordar la apertura de un periodo de prueba, a fin de que puedan practicarse cuantas se juzguen pertinentes¹⁸. Será admisible cualquier medio de prueba que sirva para acreditar las circunstancias reales del menor. Además de las pruebas que pueda instar, en su caso, el instructor del procedimiento, también podrán solicitar la práctica de pruebas los interesados en el procedimiento¹⁹. El instructor sólo podrá rechazar la realización de las pruebas propuestas por los interesados cuando sean manifiestamente improcedentes o innecesarias, mediante resolución motivada (art. 80.3 LRJ-PAC).

En cuanto a los informes, el órgano instructor deberá solicitar todos aquellos que la norma que regula el concreto procedimiento de desamparo establezca como preceptivos y, asimismo, los informes sociales, médicos, psicológicos, pedagógicos, periciales que se estimen convenientes para conocer la verdadera situación del menor y su entorno socio-familiar²⁰. En

¹⁸ Art. 80 LRJ-PAC o, en el ámbito autonómico, sirva de ejemplo el art. 25 del Decreto andaluz 42/2002, de 12 de febrero, de régimen de desamparo, tutela y guarda administrativa.

¹⁹ A título de ejemplo, la Ley de la Comunidad de Madrid 6/1995, de 25 de marzo, de garantías de los derechos de la infancia y la adolescencia, prevé en su art. 52.1 c) que “se podrá abrir un periodo de prueba a instancia del propio menor que hubiere cumplido doce años o de quienes ejercieren sobre él potestad o guarda”.

²⁰ Así, por ejemplo, el Decreto del Gobierno de Cantabria 58/2002, de 30 de mayo,

el supuesto de que hubieran intervenido previamente en el entorno-socio familiar los servicios sociales de atención primaria o servicios básicos, será fundamental incorporar al expediente administrativo un informe de dichos servicios²¹.

Una vez instruido el procedimiento y antes de redactar la propuesta de resolución, deberá tener lugar el trámite de audiencia. Este trámite supone que el expediente administrativo se deberá poner a disposición de todos los interesados o sus representantes para que, en su caso, procedan a examinarlo. De forma general, se deberá poner el conjunto del expediente a disposición de los interesados. Sin embargo, tal como prevén ciertas normas, no se dará acceso a los datos de identificación de los denunciados, en atención a las circunstancias concurrentes, si ello pusiera en riesgo su seguridad²². Tras el examen del expediente, los interesados podrán presentar alegaciones y presentar todos los documentos que estimen convenientes.

Los menores también deberán ser escuchados en el trámite de audiencia, en la forma adecuada a su edad y grado de madurez, garantizándose en todo caso que en este trámite se cumplan las condiciones de discreción, intimidad, seguridad y ausencia de presión. El art. 9 de la LOPJM garantiza a los menores el derecho a ser oídos en cualquier procedimiento administrativo que conduzca a una decisión que afecte a su esfera personal, familiar o social. Por tanto, en aquellos procedimientos de desamparo, o de adopción de medidas de protección en el marco de la tutela, en los que la Administración ha considerado que no

establece en su art. 18.2 que “es preceptiva la emisión de un informe social sobre la situación del menor y su familia. Además, podrán solicitarse cuantos informes sociales, médicos, psicológico, policiales o de cualquier naturaleza, resulten necesarios”.

²¹ En el Decreto del Gobierno Valenciano 93/2001, de 22 de mayo, de medidas de protección jurídica del menor, se prevé en el art. 26.1 que “en todo caso será necesario que en el expediente (de declaración de desamparo) conste el informe del equipo municipal de servicios sociales. Dicho informe contendrá un análisis completo de la situación personal del menor, de sus circunstancias socio-familiares y de su entorno inmediato, así como una valoración de las actuaciones realizadas y medidas adoptadas previamente por la entidad local en ejercicio de las competencias atribuidas” (para actuar frente a situaciones de riesgo).

²² En este sentido se pronuncia el art. 23.2 del Decreto andaluz 42/2002, de 12 de febrero, de régimen de desamparo, tutela y guarda administrativa. En otros casos, se prevé dissociar del expediente los datos relativos a los acogedores, cuando así se estime conveniente para el interés del menor .

es conveniente dar audiencia directamente al menor, deberían expresarse en la resolución final las razones que justifican la falta de audiencia.

La instrucción del procedimiento concluye tras la celebración del trámite de audiencia y vista del expediente. A continuación, el órgano instructor debe elaborar la propuesta de resolución sobre la procedencia o no de declarar el desamparo y, en su caso, las medidas de protección que se consideran más adecuadas. En algunos casos, las normas procedimentales prevén, asimismo, que la propuesta de resolución contemple el régimen de relaciones personales y el plan de mejora o reintegración familiar. La propuesta de resolución, junto con los documentos que forman el expediente administrativo, deberá trasladarse al órgano administrativo competente para dictar resolución con la que finaliza el procedimiento.

*** La terminación del procedimiento. La cuestión del transcurso del plazo. La resolución administrativa: motivación y notificación**

Las administraciones deben tramitar el procedimiento y notificar la resolución final dentro del plazo legalmente establecido. Sin embargo, de forma general, las normas autonómicas reguladoras de estos procedimientos no han previsto un plazo concreto para la tramitación. Por ello, deberá aplicarse de forma supletoria el plazo de tres meses previsto en el art. 42.3 de la LRJ-PAC.

En aquellos casos en que las administraciones no tramiten el procedimiento y notifiquen la resolución final dentro del plazo legalmente establecido entran en juego las figuras del silencio administrativo o la caducidad del procedimiento (arts. 43 y 44 LRJ-PAC). La aplicación de una u otra figura viene determinada por dos cuestiones: una de ellas los efectos del procedimiento, esto es, si se trata de un procedimiento susceptible de producir efectos favorables o desfavorables; la otra se refiere a la forma de iniciación del procedimiento, de oficio o a solicitud del interesado.

En el caso de los procedimientos de desamparo, la mayoría de las normas autonómicas han contemplado la iniciación del procedimiento tan

sólo de oficio por la propia Administración. El análisis del conjunto de normas que regulan estos procedimientos pone de relieve que, de forma general, han sido concebidos como procedimientos a través de los que se ejercitan potestades de intervención o susceptibles de producir efectos desfavorables. Por ello, en la mayoría de los casos no se ha previsto la iniciación del procedimiento a solicitud de los interesados y, de modo particular, a instancia del propio menor. Sin embargo, ésta es una posibilidad que debería haber sido legalmente prevista, ya que en ciertos casos el propio menor tendrá interés en solicitar que se haga efectivo su derecho a la protección pública²³.

Asimismo, para establecer los efectos que produce el transcurso del plazo que tiene la Administración para tramitar el procedimiento y notificar la resolución final, es necesario determinar de forma previa los efectos que se atribuyen a los procedimientos de desamparo. La respuesta a esta cuestión será distinta si se acoge la perspectiva del menor o de la de sus padres. Desde la perspectiva del menor el procedimiento tendría efectos favorables, ya que se dirige a hacer efectivo su derecho a recibir protección de las administraciones públicas. En cambio, desde la perspectiva de los padres, se concluiría que el procedimiento es susceptible de producir efectos desfavorables, ya que, con la asunción de la tutela por la Administración queda suspendida de la patria potestad. Pues bien, como se ha dicho, de forma general, las normas han acogido la perspectiva de los padres, y los han concebido como procedimientos susceptibles de producir efectos desfavorables.

Por todo ello, en la medida que se trata, de forma general, de procedimientos que sólo pueden ser iniciados de oficio por la Administración, aquellas normas que han atribuido efectos al transcurso del plazo máximo normativamente establecido para tramitar y notificar la resolución final, han previsto la caducidad del procedimiento. Sólo en algún caso se ha previsto el silencio administrativo negativo, al

²³ En el caso de los menores migrantes no acompañados, son los primeros interesados en que se inicie el procedimiento de desamparo para ser tutelados por la Administración, ya que a partir de ese momento es más fácil acceder tanto al permiso de residencia como, en su caso, al permiso de trabajo (arts. 35, 40 j) y 41.1 k) de la Ley orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (modificada por la 8/2000 y la 11/2003), y arts. 68 k), 72.3 e) y 92 del Reglamento de desarrollo, aprobado por Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre).

contemplarse que el procedimiento puede ser iniciado a instancia de parte²⁴.

De lo que antecede se pone de relieve la gran inseguridad jurídica que existe en esta materia. Por lo que sería necesaria una regulación a nivel estatal, al tratarse, en definitiva, de las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas y el procedimiento administrativo común, competencia atribuida al Estado en el art. 149.1.18 de la CE.

Ahora bien, una vez expuesta las consecuencias del transcurso del plazo legalmente establecido, debe advertirse que la forma normal de terminar el procedimiento será la resolución administrativa, en la que la Administración declare si el menor se encuentra o no en situación de desamparo y, en su caso, acuerde las concretas medidas de protección.

La resolución que ponga fin al procedimiento deberá estar debidamente motivada, en especial si declara el desamparo del menor; así lo contemplan la mayoría de normas autonómicas y resulta de lo dispuesto en el art. 54 LRJ-PAC. La resolución deberá explicitar las razones que han conducido, a la vista de los hechos, a declarar el desamparo y adoptar las concretas medidas de protección. La motivación de la resolución de desamparo es exigible al más alto rango normativo. Según ha declarado el TEDH, la decisión sólo será conforme al art. 8.2 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, cuando se base en razones “pertinentes” y “suficientes”. De la jurisprudencia del TEDH resulta que la resolución debe convencer a un observador objetivo que la asunción de la tutela por la Administración está basada en una valoración cuidadosa y sin prejuicios de todas las pruebas realizadas en el curso del procedimiento y obrantes en el expediente, indicando explícitamente las razones que han llevado a adoptar esta medida. El razonamiento debe reflejar el cuidadoso examen que en una cuestión de esta magnitud deben realizar los órganos competentes, valorando las diferentes pruebas que militan a favor o en contra de la decisión (STEDH de 14 de enero 2003, asunto K.A. contra Finlandia, Ap. 103 (JUR 2003\50027)).

²⁴ Este es el caso de la Ley de Madrid 6/1995, de 28 de marzo, de garantías de los derechos de la infancia y la adolescencia (art. 52.2).

En alguna norma autonómica se establece que podrá servir de motivación a la resolución la aceptación de informes que se hubieran incorporado al procedimiento durante su instrucción y que se refieran a la realidad de los menores²⁵. Sin embargo, esta previsión legal debe cuestionarse. El propio TEDH ha declarado que el art. 8 CEDH “exige que las autoridades y tribunales que toman decisiones proporcionen “razones detalladas como para permitir a los padres o tutores participar en las siguientes tomas de decisiones, recurriendo sus resoluciones de manera adecuada”, y añade que “una mera referencia a la “documentación archivada” o a la “información” contenida en apéndices de una resolución no proporcionará a esa parte del procedimiento la suficiente información para un posible recurso y así, no le permitirá participar de manera suficiente en el proceso de toma de decisiones” (STEDH de 14 de enero 2003, Ap. 104, citada en el párrafo anterior)

En cuanto al contenido, la resolución deberá expresar la procedencia o no de declarar el desamparo del menor y, asimismo, podrá establecer las concretas medidas de protección, el plan de reintegración familiar y el régimen de relaciones personales. No obstante, algunas de las citadas cuestiones podrían ser establecidas en una resolución distinta a aquella que declara el desamparo, tras la tramitación del correspondiente procedimiento. Por otra parte, la resolución de desamparo también podrá establecer el plazo dentro del cual los padres u otros responsables deberán entregar el menor a la Administración, para ejecutar las medidas de protección acordadas²⁶.

Una vez dictada la resolución deberá ser notificada a todos los interesados en el procedimiento y comunicada al Ministerio Fiscal y, en el caso de menores inmigrantes no acompañados, a la autoridad consular. El art. 172.1 del Cc establece que la resolución administrativa de desamparo deberá ser notificada en forma legal a los padres, tutores o guardadores, en un plazo de cuarenta y ocho horas; y añade que “siempre que sea posible, en el momento de la notificación se les informará de

²⁵ Así lo prevé el art. 28.2 del Decreto andaluz 42/2002, de 12 de febrero, de régimen de desamparo, tutela y guarda administrativa)

²⁶ Así, por ejemplo, el Decreto del Consejo de la Junta de Galicia 42/2000, de 7 de enero, establece que los padres tendrán un plazo de dos días, a contar desde el día siguiente de la notificación, para hacer entrega voluntaria del menor (art. 37.2).

forma presencial y de modo claro y comprensible de las causas que dieron lugar a la intervención de la Administración y de los posibles efectos de la decisión adoptada”. Asimismo, de forma general, las normas autonómicas han previsto la notificación de las resoluciones administrativas de forma presencial y dentro del plazo de cuarenta y horas desde que fueron dictadas. Con ello se refuerzan las garantías en la notificación de las resoluciones administrativas dictadas en esta materia, con el fin de evitar situaciones de indefensión a los afectados (STC 14/1997, de 16 de junio F.J. 6).

La resolución administrativa también debería ser notificada al propio menor en la forma adecuada a su edad y circunstancias, siempre que así lo aconseje su superior interés. Algunas normas autonómicas prevén la notificación a los menores que hubieran cumplido doce años. La notificación se realizará de forma personal, en todo caso, a los menores y, cuando resulte posible, a los demás interesados, teniendo en cuenta sus circunstancias personales y socio-culturales, de forma que comprendan claramente el significado y consecuencias de la declaración de desamparo, las causas que la han motivado y los recursos que caben contra esta decisión²⁷. Por otra parte, en el expediente administrativo deberá quedar constancia por escrito de la práctica de la notificación a cada uno de los interesados.

Además, la resolución administrativa de desamparo deberá ser comunicada al Ministerio Fiscal. Tal como establece el art. 174.2 del Cc, la Administración le deberá remitir copia de las resoluciones administrativas en materia de protección de menores. Y el art. 172.1 también establece la necesidad de dar conocimiento de la resolución al Fiscal. Ahora bien, no debería tratarse de una mera comunicación formal. La comunicación de la resolución debería ir acompañada de una copia del expediente administrativo tramitado, con el fin de permitir al Fiscal realizar un control de los aspectos formales y materiales de la actuación administrativa. Debe tenerse en cuenta que el Ministerio Fiscal está legitimado para oponerse a las resoluciones administrativas dictadas en

²⁷ Así lo prevé, por ejemplo, el art. 29 del Decreto andaluz 42/2002, de 12 de febrero, de régimen de desamparo, tutela y guarda administrativa.

materia de protección de menores y, en su caso, podría promover ante la autoridad judicial otras actuaciones.

Algunas normas autonómicas prevén, asimismo, la comunicación de la resolución a las personas que vayan a recibir al menor en acogimiento familiar o al director del centro en el que ingresará el menor. Sin embargo, si se estima contrario al interés de los menores que los padres conozcan estos datos, se mantendrá la conveniente reserva sobre los mismos en el momento de notificarles la resolución administrativa.

2.4.3.4. Efectos de la declaración de desamparo: la tutela administrativa de los menores desamparados

La resolución administrativa mediante la que se declara el desamparo de un menor tiene la peculiaridad de producir un doble tipo de efectos: de naturaleza administrativa y de naturaleza civil. Por un lado, la atribución a la Administración de la tutela del menor. Por otra parte, la suspensión de la patria potestad.

La principal consecuencia de la declaración de desamparo es la atribución legal u ope legis a la Administración pública competente –la autonómica- de la tutela del menor. La propia Ley (art. 172.2 Cc) anuda a la resolución de desamparo la atribución automática de la tutela del menor a la Administración. Por otra parte, la atribución de la tutela a la Administración comporta, a su vez, también de forma automática, la suspensión de la patria potestad o, en su caso, de la tutela ordinaria. A partir de ese momento, la Administración deviene responsable de la guarda del menor y es titular de los deberes y facultades inherentes a la misma.

En el momento que la Administración asume la tutela del menor y queda suspendida la patria potestad o, en su caso, la tutela ordinaria, puede adoptar las medidas de protección que considere más conveniente en interés del menor. Estas medidas, como se ha dicho, comportan la separación del menor de su familia. La tutela administrativa constituye, pues, el título que legitima a la Administración competente para

intervenir, como poder público, en un ámbito privado como es la familia e incidir en el derecho a la vida familiar.

La tutela administrativa se caracteriza por producirse de forma automática. Según dispone el art. 172.1 Cc, cuando la Administración declare en la resolución administrativa que el menor se encuentra en situación de desamparo “tiene por ministerio de la Ley la tutela del mismo”. Asimismo, la tutela se caracteriza por su relativa provisionalidad, subsistirá mientras se mantengan los factores que determinaron la declaración de desamparo. Sin embargo, una vez neutralizados esos factores, el menor deberá ser reintegrado con su familia. Por ello, según se ha señalado, es esencial adoptar desde un primer momento medidas que faciliten el retorno del menor con su familia y, en particular, elaborar un plan de mejora o reintegración familiar; claro está, siempre que resulte lo más conveniente para el interés superior del concreto menor.

En la STEDH de 26 de febrero 2002, asunto Kutzner contra Alemania, op. 76 (JUR 2002\90946), el Tribunal afirma que “la resolución de tomar a un niño a cargo de las autoridades debe en principio ser considerada como una medida temporal, a anular en cuanto las circunstancias se presten a ello, y todo acto de ejecución debe estar de acuerdo con un fin último: unir de nuevo a los padres biológicos con el niño. Las autoridades tienen la obligación positiva de tomar medidas para facilitar la reunión de la familia en cuanto sea verdaderamente posible, desde el inicio del periodo en que toman a su cargo al niño y cada vez con más fuerza, lo que debe siempre estar en equilibrio con el deber de considerar el interés superior del niño” (en el mismo sentido, entre muchas otras, la STEDH de 7 de agosto de 1996 (TEDH 1996\31).

Ahora bien, en ciertos casos, la tutela administrativa podría tener carácter definitivo. Así sucederá cuando no sea posible o conveniente la reintegración con sus padres, el nombramiento de un tutor civil o su adopción. En estos casos –que suelen referirse a menores próximos a la mayoría de edad- la Administración asumiría la tutela hasta la mayoría de edad del menor.

La titularidad de la tutela corresponde a la Administración autonómica competente. Sin embargo, la Administración delega el ejercicio de la guarda inherente a esta función. El art. 172.3 del Cc prevé que la guarda “como función de la tutela por ministerio de la Ley, se realizará mediante el acogimiento familiar o el acogimiento residencial”. Así, la Administración que tiene la tutela delega la guarda del menor en las personas a favor de las que se constituye el acogimiento familiar o en el director del centro en el que ingresa el menor en el supuesto de acogimiento residencial.

El establecimiento de la medida de acogimiento familiar o residencial supone que la Administración confía el menor a una persona o personas que asumen el ejercicio de su guarda y, por tanto, quedan legalmente obligadas a velar por él, tenerlo en su compañía, alimentarle, educarle y procurarle una formación integral, siempre bajo la vigilancia, asesoramiento y ayuda de la Administración que tiene la tutela. El carácter tuitivo de las funciones inherentes a la guarda explica que, en última instancia, la responsabilidad recaiga sobre personas físicas: las personas que reciben al menor o el director del centro que le acoge.

Sin embargo, en la medida que la Administración que tiene atribuida la tutela sigue siendo la responsable del menor, deberá responder de los daños y perjuicios que pudiera causar el menor. Así lo vienen reconociendo las propias administraciones en el marco de los procedimientos administrativos a través de los que se reclama responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios causados por menores bajo su tutela. No obstante, en el caso de menores tutelados por la Administración, a los que se hubiera aplicado la medida de acogimiento familiar, deberá tenerse en cuenta lo dispuesto en el documento de formalización del acogimiento. El art. 173.2 del Cc prevé que el documento de formalización contemple el sistema de cobertura por parte de la Administración pública de los daños que sufra el menor o de los que pueda causar a terceros. Ahora bien, este precepto no impondría la obligación de suscribir un contrato de seguro para cubrir los eventuales daños y perjuicios. El documento de formalización del acogimiento podría referirse a la existencia de una póliza de seguros o bien remitir al régimen de responsabilidad legalmente aplicable.

2.4.3.5. *La distinción entre las figuras de la tutela administrativa y la guarda administrativa*

La tutela y la guarda administrativa son dos instituciones jurídico-públicas a través de las cuales se arbitra la protección de los menores por las administraciones. La figura de la tutela administrativa ha sido analizada, sin embargo, es conveniente distinguirla de la guarda administrativa.

La guarda administrativa también ha sido regulada en el art. 172. del Cc. El apartado 2 de este precepto establece que “cuando los padres o tutores, por circunstancias graves, no pueden cuidar al menor, podrán solicitar de la entidad pública competente que ésta asuma su guarda durante el tiempo necesario”. A continuación, dispone que “la entrega de la guarda se hará constar por escrito dejando constancia de que los padres o tutores han sido informados de las responsabilidades que siguen manteniendo respecto del hijo, así como de la forma en que dicha guarda va a ejercerse por la Administración”. Asimismo, los diversos legisladores autonómicos han procedido a regular la guarda administrativa voluntaria.

Por tanto, la guarda administrativa o voluntaria consiste en que la Administración asume la guarda del menor a solicitud de los propios padres o tutores, que de forma temporal no pueden cumplir sus deberes de protección por concurrir graves circunstancias que se lo impiden. La asunción de la guarda del menor por la Administración no comporta, como en el caso de la tutela, la suspensión de la patria potestad: los padres siguen siendo titulares plenos de la misma. Es más, la constitución de la guarda administrativa podría permitir, en muchos casos, evitar que el menor devenga en situación de desamparo y que la Administración tuviera que asumir su tutela.

Los padres o tutores que solicitan a la Administración que se haga temporalmente cargo de la guarda del menor, deberán expresar y justificar las graves circunstancias o razones –enfermedad, condena penal, drogodependencia, motivos laborales u otros- que les impiden de forma

temporal brindar la necesaria protección a los menores. La Administración comprobará y evaluará las causas alegadas, que deberán ser lo suficientemente graves como para justificar la separación del menor de su familia y que la Administración pase a asumir su guarda. Por otra parte, la Administración sólo asume la guarda mientras persistan aquellas graves circunstancias. La guarda administrativa, según resulta del art. 172.2 Cc, tiene carácter temporal, la Administración la asume durante el tiempo necesario.

Una de las graves situaciones que podría llevar a los padres a solicitar a la Administración que asuma la guarda del menor durante el tiempo necesario, sería la referida a los trastornos de conducta del propio menor. En efecto, con anterioridad se ha hecho referencia a los menores en situación de dificultad social, esto es, menores con conductas que comportan un riesgo grave o evidente de causarse daños a ellos mismos o a terceros. Pues bien, en estos casos, si los padres se vieran impedidos para dar respuesta a la situación del menor y, por tanto, brindarle la protección necesaria, podrían solicitar a la Administración que asuma la guarda y adopte las medidas de protección convenientes.

En el caso de que la Administración que ha asumido la guarda del menor constatará la persistencia de las graves circunstancias o la existencia de otros factores que impidan a los padres ejercer sus deberes de protección, podrían tramitar el procedimiento para declarar el desamparo del menor y asumir su tutela. Asimismo, la Administración podría declarar al menor desamparado cuando los padres no colaboren para resolver la situación que ha hecho necesario constituir la guarda administrativa.

La guarda administrativa asumida a solicitud de los padres o tutores se ejercerá a través de las medidas de acogimiento familiar o residencial (art. 172.3 Cc). En este caso, teniendo en cuenta el carácter siempre temporal de la guarda, no es posible constituir el acogimiento preadoptivo que, en cambio, sí cabe en el marco de la tutela administrativa.

La guarda administrativa se extingue cuando desaparecidas las causas que la motivaron, los padres o tutores asumen los deberes de guarda inherentes a la patria potestad. Asimismo, la guarda administrativa podría finalizar por la declaración de desamparo del menor y la consiguiente asunción de la tutela por la Administración.

2.4.3.6. *Las medidas de protección pública de los menores tutelados por la Administración y, en su caso, bajo guarda administrativa*

La tutela administrativa constituye el título que habilita a la Administración competente para adoptar medidas de protección que implican la separación de los menores de su familia: el acogimiento familiar o residencial. Asimismo, la guarda administrativa establecida a solicitud de los propios padres o tutores, o por decisión judicial, permite a la Administración adoptar estas medidas de protección. No obstante, la Administración sólo podrá acordar la medida de acogida preadoptiva en ejercicio de la tutela administrativa, como paso previo a la adopción.

La Administración deberá acudir a establecer una u otra medida de protección en función de las necesidades del menor y de las circunstancias personales y socio-familiares. Las condiciones de cada menor son particulares y también lo son las medidas de protección que convendrá acordar en cada caso. Por ello, aunque la ley propugna acudir de modo preferente al acogimiento familiar -en aplicación del principio de integración familiar- en ciertos casos podría resultar más conveniente para el concreto menor establecer la medida de acogimiento residencial.

*** El acogimiento familiar**

La medida de acogimiento familiar se encuentra regulada a nivel estatal en los arts. 173 y 173 bis del Cc. Este marco general ha sido completado por las distintas normas autonómicas dictadas en materia de protección pública de menores.

La medida de acogimiento familiar hace posible la integración del menor en una familia. La Administración que tiene atribuida la tutela del menor delega en las personas que lo acogen el ejercicio de las funciones personales inherentes a la guarda: velar por el menor, tenerlo en su compañía, educarlo y procurarle una formación integral. A través de esta medida el menor participa plenamente en la vida de la familia acogedora (art. 173.3 Cc).

La colaboración entre la Administración y la familia acogedora debe ser mutua. La Administración debe colaborar con la familia para el debido cumplimiento de las funciones de protección del menor que asume. A su vez, la familia debe cooperar con la Administración en el desarrollo de un adecuado proyecto educativo y, en su caso, en la aplicación del plan de reintegración familiar y en la buena marcha del régimen de visitas del menor con su familia que se hubiera establecido.

En nuestro sistema jurídico se contemplan diversas modalidades de acogimiento familiar. Por un lado, se distingue entre acogimiento familiar simple, permanente y preadoptivo (art. 173 bis Cc). Por otra parte, en consideración a la familia que acoge al menor, se distingue entre acogimiento en familia extensa y acogimiento en familia ajena. Asimismo, en algunas comunidades se prevén los acogimientos denominados profesionales.

El acogimiento familiar simple:

El acogimiento simple por persona o familia tiene carácter transitorio (art. 173 bis, 1º). La Administración acordará esta medida con carácter temporal, bien porque se prevé que la situación de desprotección del menor tiene carácter transitorio y podrá retornar con su familia, bien porque se contempla adoptar posteriormente una medida de protección de carácter más estable.

Por otra parte, dentro de la medida de acogimiento simple se distingue, a su vez, el acogimiento de urgencia-diagnóstico y el acogimiento simple con previsión de retorno.

El acogimiento familiar simple de urgencia-diagnóstico se dirige a brindar al menor la atención inmediata que precisa, mientras la Administración procede a estudiar su situación y adopta una medida de carácter más estable. La duración de este tipo de acogimiento no suele exceder los seis meses. Se trata de una medida prevista para niños de corta edad (menores de seis años) o en situación de especial vulnerabilidad, para los que no resulte aconsejable el ingreso inmediato en un centro. Las familias que colaboran en esta medida deben tener una adecuada formación, por ello, se trata de un ámbito en el que cabría propugnar el acogimiento profesionalizado.

En cambio, el acogimiento simple con previsión de retorno es una medida de carácter más estable. La familia acogedora deberá colaborar con la Administración en el desarrollo del programa educativo del menor, el plan de reintegración familiar y la buena marcha del régimen de visitas que haga posible el retorno del menor con su familia. Ahora bien, en aquellos casos en que se pusiera de relieve que el retorno con la familia finalmente no será posible, la Administración podría establecer otro tipo de medida, incluso el acogimiento preadoptivo.

El acogimiento familiar permanente:

El acogimiento familiar permanente es una medida prevista para aquellas situaciones en las que no resulta posible la reintegración familiar del menor y, teniendo en cuenta sus circunstancias personales -en especial, su edad- no resulta viable la adopción. A través de este tipo de acogimiento el menor se integra en una familia de modo permanente, pero sin crear un vínculo de filiación (art. 173 bis 2º).

El acogimiento familiar preadoptivo:

El acogimiento preadoptivo constituye el paso previo a la adopción (art. 173 bis 3º Cc). Por ello, la Administración deberá ser muy cautelosa a la hora de acordar esta medida, ya que sólo cabe cuando se haya acreditado que resulta del todo imposible el retorno del menor con su familia. La finalidad de este tipo de acogimiento es promover las relaciones entre el menor y la familia que, en su caso, le adoptará. La configuración

del acogimiento preadoptivo como el camino hacia la adopción explica que se contemple la posibilidad de suspender o suprimir las relaciones personales del menor con su familia, con el fin de facilitar la plena integración del menor con la que será su nueva familia.

El acogimiento en familia extensa o en familia ajena:

El acogimiento familiar simple, permanente o preadoptivo lo puede ser, a su vez, en familia extensa o en familia ajena. En general, será preferible para el interés del menor el acogimiento en familia extensa, y así lo dispone la normativa autonómica sobre la materia. Ahora bien, estas normas no acogen en todo caso el mismo concepto de familia extensa. En unos casos, se pone el acento en el vínculo afectivo y se acoge un concepto amplio de familia extensa, que abarca las personas que tienen una especial relación o vinculación con el menor sin ser parientes. En cambio, en otros casos se acoge un concepto estricto que tan sólo comprende las personas con las que el menor tiene una relación de parentesco.

El acogimiento familiar profesionalizado:

Algunas normas autonómicas también contemplan el denominado acogimiento profesionalizado, aunque de forma desigual. Este tipo de acogimiento está concebido esencialmente para hacer posible la integración familiar de menores que tienen necesidades especiales, esto es, menores con alguna enfermedad, deficiencia, trastornos del comportamiento y, en general, todas aquellas situaciones que requieran una actuación especializada.

El acogimiento profesionalizado se caracteriza porque las personas o familias que acogen al menor o menores tienen una especial relación de colaboración con la Administración. La Administración puede encomendar a los acogedores funciones que requieren cierta cualificación profesional o especialización. Asimismo, la Administración les podrá atribuir en acogimiento a más de un menor, aunque de forma general las normas limitan el número de menores que pueden ser acogidos (en general, no más de tres, salvo en el caso de grupos de hermanos). Por otra parte, la persona acogedora debe asumir el compromiso de dedicarse de forma

plena –profesional- a la atención del menor o menores acogidos, aunque en alguna norma se prevé simplemente la dedicación habitual.

De forma general, las normas autonómicas que regulan este tipo de acogimiento prevén que el acogedor profesional reciba de la Administración una retribución por su labor y para cubrir los gastos de alimentación y educación del menor o menores acogidos. La condición de profesional de este tipo de acogimiento derivaría, precisamente, de su carácter remunerado. Por su parte, la Administración deberá prestar orientación y apoyo técnico a los acogedores.

Así, por ejemplo, aunque no lo regulan expresamente como un tipo de acogimiento familiar profesional, el Decreto 190/2008, de 7 de octubre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de protección de menores en situación de riesgo o desamparo, establece en su art. 75, bajo el título acogimiento de menores con características, circunstancias o necesidades especiales, lo que sigue:

- “1. Se consideran menores con características, circunstancias o necesidades especiales aquéllos con graves problemas de conducta, con alteraciones o minusvalías físicas, psíquicas o sensoriales o que estén afectados por problemas de salud o necesitados de un tipo de intervención o experiencia de carácter especializado.
2. Podrán ser compensados económicamente los gastos básicos de los menores así como aquéllos otros derivados de la problemática que presenten y de la debida dedicación de la familia acogedora.
3. En este tipo de acogimiento se requerirá formación obligatoria de las familias que reciban al menor, así como orientación y apoyo técnico de forma continuada”²⁸.

²⁸ Ver, asimismo, en cuanto a la regulación del acogimiento profesionalizado, el art. 66 de la Ley canaria 1/1997, de 7 de febrero, de atención integral de los menores, en relación con los arts. 25 y 26 del Decreto 54/1998, de 17 de abril, que regula las actuaciones de amparo; art. 48 de Ley de Castilla-La Mancha 3/1999, de 31 de marzo, del menor, en relación con la Orden de 21 de diciembre 2000, reguladora del programa de acogimiento familiar; art. 82 de la Ley de la Rioja 1/2006, de 28 de febrero, de protección de menores, en relación con el art. 53 del Decreto 108/2007, de 27 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de intervención de las Administraciones en la protección y guarda de los menores; o el art. 9.4 b) del Decreto 37/2006, de 25 de mayo, que regula los acogimientos familiares de menores en situación de riesgo o de desamparo.

El acogimiento en hogar funcional:

Por otra parte, a medio camino entre el acogimiento familiar y el residencial, se sitúa la medida de acogimiento en hogar funcional²⁹. El acogimiento en hogar funcional permitiría dar respuesta a las mismas situaciones que el acogimiento profesionalizado. El examen del conjunto de normativa autonómica en la materia pone de relieve que, en unos pocos casos, el acogimiento en hogar funcional se ha previsto como un tipo de acogimiento familiar (una modalidad del acogimiento simple o permanente). En cambio, de forma general, se ha concebido como una forma de acogimiento residencial. El hogar funcional se caracteriza como una entidad o núcleo de convivencia similar al familiar donde su responsable o responsables, que han de tener la debida formación o cualificación profesional, residen de modo permanente. En cada hogar funcional podrán acogerse el número máximo de menores establecido normativamente (entre tres y ocho). Asimismo, al igual que el acogimiento profesionalizado, el acogimiento en hogar funcional tiene carácter remunerado.

*** El acogimiento institucional o residencial: los centros de protección de menores**

La familia, como se ha dicho, se configura en nuestro Ordenamiento como el medio más idóneo para el desarrollo y formación del menor. Por ello, en general, la medida de acogimiento familiar se considera preferente a la de acogimiento residencial. Es más, en aquellos casos que se adopte

²⁹ Esta medida ha sido prevista por el art. 83 de la Ley 1/2006 de la Rioja, de 28 de febrero, de protección de menores (como una medida enmarcada en el acogimiento familiar); el art. 67 de la Ley canaria 1/1997, de 7 de febrero, de atención integral a los menores; el Decreto catalán 2/1997, de 7 de enero, contempla en sus arts. 43 y 48 los hogares funciones como una clase de centro residencial; en Castilla y León, el Decreto 37/2004, de 1 de abril, por el que se regulan los requisitos para la apertura y funcionamiento de centros de protección de menores, prevé los hogares tutelados como un tipo de centro, esta norma contempla, asimismo, los hogares de socialización destinados a menores con graves problemas de socialización (arts. 5 y 6 i); en Valencia los hogares funcionales también se contemplan como un centro de protección en los arts. 23 a 27 de la Orden de 19 de junio de 2003, que regula la tipología y condiciones materiales y de funcionamiento de los centros de protección en esta Comunidad; en Aragón los hogares funcionales también se caracterizan como centro de protección y han sido previstos en el art. 9.5 del Decreto 238/1994, de 28 de diciembre.

la medida de acogimiento residencial, porque así resulte conveniente para el interés del menor, se procurará que éste permanezca ingresado en el centro el menos tiempo posible (art. 21.1 LOPJM). Sin embargo, en ciertos supuestos, el acogimiento residencial podría aparecer como la medida más adecuada para menores próximos a la mayoría de edad, menores con dificultades para adaptarse a la vida en otra familia, menores con necesidades especiales o, en aquellos casos en que, por las razones que fueran, ha debido interrumpirse la medida previamente adoptada de acogimiento familiar.

La medida de acogimiento residencial consiste en ingresar al menor en un centro de protección. La titularidad de la guarda del menor corresponde a la Administración que tiene encomendada su tutela. Sin embargo, el ejercicio de la guarda se delega en el director o persona responsable del centro, quien debe ejercerla con la colaboración y supervisión de la Administración y bajo la vigilancia y control del Ministerio Fiscal.

Los centros de protección deben ser, en todo caso, de carácter abierto. Además, deberá procurarse la integración del centro en la comunidad para, a su vez, facilitar la integración social de los menores ingresados en el mismo. Por otra parte, la organización deberá ser flexible, de modo que pueda brindarse a los menores una atención adecuada a sus necesidades y, cuando así proceda, facilitar sus relaciones personales, en especial con las familias. Por todo ello, serán preferibles centros de dimensiones reducidas, en los que la organización, funcionamiento y relaciones se asemejen a una gran familia. En el caso de centros de mayores dimensiones, deberían estar organizados en unidades de convivencia que favorezcan la atención personalizada y permitan crear vínculos y relaciones afectivas. En cualquier caso, el ingreso en un centro de protección no sólo es compatible con el establecimiento de un régimen de relaciones personales con la familia, sino también con la estancia del menor en familias colaboradoras, durante fines de semana o periodos de vacaciones.

Por otra parte, la Administración deberá decidir el centro concreto que acogerá al menor guiada también por el principio de reintegración

familiar. Por ello, serán preferibles los centros próximos al entorno socio-familiar del menor, siempre que así resulte lo más conveniente para el mismo. La proximidad del menor a su entorno es un elemento más que podrá facilitar la aplicación del plan de reintegración familiar y el buen desarrollo del régimen de relaciones familiares.

Los responsables del centro deberán dispensar a los menores una atención personalizada, adecuada a sus necesidades específicas. Por ello, en el centro deberá elaborarse un proyecto educativo para cada menor. Este proyecto educativo personalizado deberá ser coherente con el plan de mejora o de reintegración familiar acordado por la Administración y con el régimen de visitas con la familia que se hubiera establecido. El propio menor ha de ser escuchado en la elaboración del proyecto educativo individual. Por otra parte, el centro también debe contar con un proyecto educativo propio y global, en el que han de definirse los objetivos generales y la estructura educativa.

La Administración deberá supervisar el funcionamiento de los centros y el desarrollo y cumplimiento de los programas de protección. Por otra parte, el Ministerio Fiscal también debe ejercer su vigilancia sobre todos los centros que acogen menores (art. 21.4 LOPJM) y velar porque se respeten sus derechos. Por ello, deberá garantizarse que los menores puedan comunicarse, en su caso, con el Ministerio Fiscal y darle conocimiento de las situaciones que pudieran atentar contra sus derecho, al efecto de que pueda realizar las actuaciones oportunas (art. 10.2 b LOPJM).

El cambio de centro de protección deberá ser acordado por resolución administrativa motivada, previa audiencia de los padres y del propio menor. Esta resolución deberá ser notificada a los padres o tutores y al propio menor –en el caso de adolescentes– y comunicada al Ministerio Fiscal.

*** Clases de centros de acogida**

La medida de acogimiento residencial o institucional y, en especial, lo relativo a la tipología, organización y funcionamiento de los centros,

también ha sido regulada de forma distinta en el conjunto de Comunidades autónomas. Sin embargo, del examen de esta normativa es posible establecer el siguiente esquema general en cuanto al tipo de centros de protección.

En consideración a las funciones desarrollada en el centro, se distingue entre centros de primera acogida y centros residenciales.

Los centros de primera acogida, también denominados de acogida y observación, son recursos residenciales dirigidos a brindar protección a los menores en el periodo de tiempo que dura la tramitación del procedimiento dirigido a conocer sus circunstancias personales y acordar la medida de protección que, en su caso, se estime más conveniente. En general, las normas que regulan este tipo de centro limitan la estancia de los menores en los mismos a un determinado tiempo, sobre dos meses. Por tanto, el ingreso de los menores en este tipo de centro tiene siempre carácter temporal, mientras se procede a estudiar y valorar sus circunstancias y acordar la medida de protección más adecuada.

Por otra parte, los centros de primera acogida suelen clasificarse, a su vez, en consideración a la edad de los menores. Así, existen centros destinados al acogimiento de niños de corta edad y centros destinados al acogimiento de adolescentes; aunque existe cierta flexibilidad en el caso de acogimiento de hermanos. Además, también existen centros de acogimiento denominados “verticales”, por acoger menores de diversas edades.

Los centros residenciales o de acción educativa son aquellos en los que ya se aplica la medida de protección acordada por la Administración, una vez asumida la tutela o, en su caso, la guarda voluntaria del menor. El ingreso del menor en uno de estos centros requiere la elaboración de un proyecto educativo personalizado. Por otra parte, este tipo de centro se clasifica, a su vez, en función de las edades de los menores que ingresan.

Asimismo, algunas normas autonómicas contemplan la existencia de los denominados hogares funcionales –a lo que se ha hecho referencia con anterioridad- y pisos asistidos o pisos de emancipación. Los pisos

asistidos y los pisos de emancipación son servicios dirigidos a los adolescentes próximos a la mayoría de edad, como recurso residencial destinado a prepararles para la vida independiente.

Por otra parte, la clasificación de los centros en función de su titularidad y modalidad de gestión también ha sido regulada de forma desigual por las distintas normas autonómicas. De forma general, las normas los clasifican en centros propios y centros colaboradores. En ambos casos, se trataría de centros de responsabilidad pública, o integrados en la red pública de centros de protección. Los centros propios son gestionados directamente por la Administración competente en materia de protección de menores. Por otra parte, los centros colaboradores, que podrían ser públicos o privados, también están financiados por la Administración competente en materia de protección de menores, en general, a través de un convenio de colaboración y, en ocasiones, un contrato administrativo, ya que ambos instrumentos jurídicos se contemplan en la normativa aplicable.

De forma excepcional, alguna norma autonómica reserva a la gestión directa determinado tipo de centros. Así, en Aragón, los centros de primera acogida y observación deben ser necesariamente gestionados de forma directa por la Administración; la propia Ley 12/2001, de 2 de julio, establece que este tipo de centros no podrá ser, en ningún caso, centros concertados o centros de las instituciones colaboradoras de integración familiar.

*** Los centros de acogimiento de menores con necesidades especiales**

Las normas autonómicas de protección de menores contemplan, de forma general, el acogimiento residencial de menores con necesidades especiales y realizan, en mayor o menor medida, una regulación específica para este tipo de centros.

En primer lugar, es necesario señalar que la expresión “menores con necesidades especiales” comprende un conjunto de situaciones distintas entre sí, caracterizadas todas ellas por la necesidad de brindar a los

menores una atención especializada. Estas situaciones han sido consideradas por las diversas normas autonómicas al regular el acogimiento residencial en centros específicos.

Así, las distintas normas autonómicas prevén la existencia de centros especializados para menores con deficiencias o discapacidades físicas o psíquicas, menores toxicómanos y también los menores que en este trabajo se han calificado en dificultad social y que algunas normas caracterizan por su conducta antisocial, su situación de inadaptación o por sus problemas de comportamiento. Sin embargo, de nuevo nos encontramos ante una regulación muy desigual en las Comunidades autónomas³⁰. Por ello, a continuación se hace referencia a la situación concreta en distintos territorios.

En Andalucía, la legislación prevé la existencia de centros específicos para menores con graves deficiencias o discapacidades físicas o psíquicas y para menores toxicómanos. En ambos casos, tutelados por la Administración o bajo la guarda administrativa. La existencia de estos centros específicos se justifica por la necesidad de que estos menores reciban una atención especializada, de acuerdo con sus necesidades. En cambio, en relación a los menores en situación de conflicto social o grave inadaptación, la Ley contempla medidas preventivas o en el entorno sociocomunitario; en esta Comunidad no se prevé expresamente el ingreso de estos menores en centros de protección al efecto de recibir una atención especializada³¹.

En Aragón, la Ley también regula como medida de protección de los menores tutelados o bajo la guarda administrativa el acogimiento residencial especial, cuando padezcan graves deficiencias o discapacidades físicas o psíquicas o alteraciones psiquiátricas, o para menores que consuman drogas. En esta Comunidad, las normas prevén expresamente que podrá ser necesario solicitar autorización judicial para el ingreso de los menores en estos centros o para establecer limitaciones

³⁰ En el anexo de legislación de este trabajo se pueden consultar las normas autonómicas más importantes que regulan la atención de los menores con necesidades especiales.

³¹ Ley 1/1998, de 20 de abril, de los derechos y la atención al menor (arts. 38 a 40).

en el ejercicio de sus derechos, cuando resulten necesarias para su adecuada atención³².

En el caso de Asturias, la normativa contempla la existencia de unidades de régimen especial para los adolescentes (menores que hayan cumplido doce años) con conductas reiterada y gravemente disruptivas o antisociales y contrarias a las normas básicas de convivencia. Es más, se prevé que los proyectos educativos de estas unidades establezcan medidas de contención y de restricción de libertad personal (restricción de libertad personal durante un máximo de siete días; que el menor sólo pueda salir del centro en compañía de personal de la unidad; o la separación del menor del grupo). El ingreso en estas unidades se realiza mediante resolución administrativa del titular de la Consejería competente en materia de servicios sociales y, en caso de urgencia, por el titular de la unidad administrativa competente en materia de protección de menores. La resolución administrativa por la que se acuerda esta medida debe ser comunicada al Ministerio Fiscal. Sin embargo, no se contempla expresamente la necesidad de autorización judicial para adoptar este tipo de medida. Por otra parte, tampoco se establece el procedimiento concreto a través del cual deben adoptarse estas medidas y, por tanto, tampoco se arbitran las garantías del menor frente a la adopción de estas medidas³³.

En Castilla-La Mancha, la ley también prevé que la Administración que tiene la tutela o la guarda administrativa de un menor pueda adoptar como medida de protección el acogimiento residencial en centros especializados, para menores que precisen de un programa de asistencia terapéutica y educativa más controlado e intensivo. Por otra parte, en el ámbito de los menores en conflicto social o en situación de dificultad social (que no estarían tutelados o bajo la guarda de la Administración), aunque se contempla, como regla general, la adopción de medidas en el entorno-socio familiar, también se prevé su ingreso en centros especializados pero, en este caso, con el consentimiento del menor y su

³² Art. 69.4 de la Ley 12/2001, de 12 de julio, de la infancia y la adolescencia, en relación con el Decreto 190/2008, de 7 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de medidas de protección de menores en situación de riesgo o desamparo (art. 69)

³³ Decreto 48/2003, de 5 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de régimen interior de centros de alojamiento de menores (arts. 9 a 13).

familia o, en su defecto, con autorización judicial y conocimiento del Ministerio Fiscal³⁴.

En la Comunidad de Castilla-León se distinguen dos tipos de situaciones. Por un lado, el acogimiento residencial especializado para menores tutelados por la Administración o bajo la guarda administrativa que padezcan graves discapacidades, toxicomanías, trastornos psiquiátricos, enfermedades crónicas graves u otros problemas similares. Por otra parte, el acogimiento especializado de menores tutelados o bajo la guarda de la Administración con graves problemas de socialización, inadaptación o desajuste social. En este último caso, se prevé la necesidad de dar cuenta al Fiscal del ingreso del menor en el centro y, en su caso, cuando proceda la autorización judicial de internamiento. En relación a los centros que acogen menores con problemas de socialización se contempla la existencia de unidades especiales de intervención, para la aplicación de medidas de contención y de restricción de libertad personal, pero se prevé la necesidad de recabar autorización judicial. Por otra parte, en esta Comunidad se establece que los menores puedan ser ingresados en centros del territorio de otras Comunidades autónomas³⁵.

En Cataluña, para los adolescente que la ley califica con conductas de alto riesgo social (no tutelados o bajo la guarda de la Administración), se contempla, aunque como el último recurso a emplear, el acogimiento residencial. El ingreso en el centro requiere el consentimiento de sus representantes legales, previa consulta y audiencia al menor; de no obtenerse el consentimiento de los representantes legales deberá solicitarse autorización judicial, tras oír al Fiscal. Por otra parte, entre las medidas de protección previstas en el marco de la tutela o guarda administrativa, también se contempla el ingreso en centros o unidades con restricción y supresión de salidas; la adopción de esta medida debe notificarse al Fiscal antes de las veinticuatro horas siguientes al ingreso, revisarse semanalmente y, además, se prevé que su duración no puede

³⁴ Ley 3/1999, de 31 de marzo, del menor (arts. 53, 63 y 64)

³⁵ Ley 14/2002, de 29 de julio, de promoción, atención y protección a la infancia (art. 96) y Decreto 37/2004, de 1 de abril, por el que se regulan los requisitos mínimos y específicos de autorización para la apertura y funcionamiento de los centros destinados a la atención de menores con medidas y actuaciones de protección (arts. 6 i) y 30).

superar los treinta días, aunque podría volver a ser adoptada nuevamente³⁶.

En Galicia la regulación legal es cuestionable, ya que se prevé el ingreso de los menores, que la norma califica en conflicto social, en centros de reeducación, en los que también ingresan menores a los que se aplica una medida de reforma en ejecución de una resolución judicial. Estos centros de reeducación pueden ser en régimen de internamiento abierto, semiabierto o cerrado. Las unidades de régimen cerrado cuentan, además, con medidas arquitectónicas de contención³⁷. La norma no establece expresamente el procedimiento a seguir para realizar el ingreso de los menores tutelados por la Administración en estos centros.

Por otra parte, en Galicia también se contemplan centros de atención específica para menores que sufran alguna anomalía o alteración psíquica, alteración de la conciencia de la realidad o dependencia de bebidas alcohólicas, drogas tóxicas u otras sustancias. Lo cuestionable es que también se prevé que puedan ingresar en estos centros, tanto menores sujetos a medidas judiciales como menores tutelados por la Administración. Además, se establece que estos centros dispondrán de medidas arquitectónicas de contención que garanticen la permanencia de los menores en el recinto³⁸. Tampoco en este caso la norma establece el procedimiento a seguir para el ingreso de los menores tutelados por la Administración en este tipo de centros.

En Navarra, en el ámbito de los menores que su normativa califica en conflicto social y que en este estudio se denominan en situación de dificultad social (no tutelados o bajo la guarda de la Administración) se prevé adoptar como medida de protección el ingreso en un centro especializado, aunque como último recurso a emplear. Para el ingreso del menor en un centro es necesario su consentimiento y el de su familia y, de

³⁶ Ley 37/1991, de 30 de diciembre, sobre medidas de protección de los menores desamparados, modificada por la Ley 8/2002, de 27 de mayo (art. 5 bis y art. 43 en relación con el art. 45 y 47).

³⁷ Ley 3/1997, de 9 de junio, de protección jurídica, económica y social de la familia, la infancia y la adolescencia (art. 40) y Decreto 329/2005, de 28 de julio, por el que se regulan los centros de menores y los centros de atención a la infancia (art. 14)

³⁸ Decreto 329/2005, de 28 de julio, por el que se regulan los centros de menores y los centros de atención a la infancia (art. 15).

no obtenerse, podrá solicitarse autorización judicial y deberá darse conocimiento al Ministerio Fiscal³⁹.

La normativa del País Vasco prevé que en los centros residenciales se apliquen programas especializados. Por un lado, se contempla un programa especializado para la atención de adolescentes, de entre 13 y 18 años, con problemas de conducta, en el que reciben atención socioeducativo y/o terapéutica, con una duración máxima de 18 meses. Por otro lado, se regula un programa especializado de apoyo intensivo para adolescente de la misma edad que tengan conductas reiteradas y gravemente disruptivas o antisociales, cuya duración máxima es de 9 meses prorrogable por otros tres. La asignación de un menor a estos programas debe ser notificada al Ministerio Fiscal.

Por otra parte, la legislación del País Vasco también establece que la Administración que tiene la tutela o la guarda de un menor, puede derivarlo a centros no específicos de protección, entendiéndose como tal los recursos especializados que existen en las redes respectivas de atención a graves discapacidades, toxicomanías, trastornos psiquiátricos, enfermedades crónicas de carácter grave, graves dificultades de inclusión social u otras dificultades de carácter específico.

Asimismo, la normativa del País Vasco prevé que, de forma excepcional, los menores, cuando las circunstancias y su interés lo hicieran necesario, puedan ser derivados a centros de protección de otra Comunidad⁴⁰.

En la Rioja, la legislación establece que el acogimiento residencial de menores, bajo la tutela de la Administración, que padezcan graves deficiencias físicas o psíquicas o alteraciones psiquiátricas, debe realizarse en centros específicos, con la correspondiente autorización judicial en su caso. Asimismo, los centros residenciales para menores sometidos a medidas de protección, en los que se hubiera detectado el consumo de

³⁹ Ley Foral 15/2005, de 5 de diciembre, de promoción, atención y protección a la infancia y a la adolescencia (art. 83 en relación con el art. 84).

⁴⁰ Decreto 131/2008, de 8 de julio, regula los recursos de acogimiento residencial para la infancia y la adolescencia en situación de desprotección social (art. 2.3 y 4).

drogas, deben estar adaptados a sus necesidades. Para los menores con problemas de socialización, inadaptación o desajuste social también se contemplan centros especiales. Por otra parte, en esta Comunidad también se dispone que, de no existir centros adecuados para la especial atención que necesitan los menores, podrán ser ingresados en un centro de otra Comunidad⁴¹.

En Valencia, la Ley establece que se consideran menores con conductas inadaptadas aquellos que, sin prevalecer una enfermedad mental o una discapacidad psíquica, tienen una conducta que altera de forma grave las pautas de convivencia y comportamiento generalmente aceptados o que comportan un riesgo para sí mismos o para terceros. Para la atención de estos menores (no necesariamente tutelados por la Administración) se prevé la creación de unidades educativo-terapéuticas por las Consejerías competentes en materia de salud o de educación. Por otra parte, en el marco de la tutela o guarda administrativa, también se prevé el acogimiento residencial especializado de menores con conductas inadaptadas, discapacidades psíquicas, trastornos mentales, enfermedades crónicas o toxicomanías. En general, se establece que los centros de protección podrán estar dotados de medidas de seguridad y contención; y que sus normas internas puedan contemplar medidas de restricción de la movilidad de entrada y salida⁴².

En las Comunidades de Baleares, Canarias, Cantabria y Murcia, las respectivas normas también prevén que la Administración que tiene encomendada la tutela o guarda de los menores pueda acordar como medida de protección su ingreso en un centro especializado, cuando padezcan graves deficiencias o discapacidades físicas o psíquicas y, en el caso de Canarias, también para menores toxicómanos.

En definitiva, como vemos, en general se distinguen dos tipos de situaciones que podrían comportar el ingreso de los menores en centros especializados: por un lado, los menores con necesidades especiales tutelados o bajo la guarda de la Administración; por otro, los menores en

⁴¹ Ley 1/2006, de 28 de febrero, de protección de menores (art. 91).

⁴² Ley 12/2008, de 3 de julio, de protección integral de la infancia y la adolescencia (art. 30, 57, 59, 111, 112).

situación de dificultad social que no están bajo la tutela o guarda de la Administración.

En el caso de los menores tutelados, o bajo la guarda de la Administración, que tengan necesidades especiales (bajo esta calificación se amparan situaciones diversas, como las discapacidades físicas o psíquicas, enfermedades crónicas, consumo de droga, trastornos del comportamiento o conductas antisociales) se contempla su ingreso en centros específicos, al efecto de que reciban, en cada caso, la atención especializada que precisen. Las situaciones de estos menores son muy distintas y, por ello, también lo deberá ser el tipo de centro que acoge al menor y el proyecto educativo que se le aplica. Por ello, buena parte de las normas autonómicas prevén que, en algunos casos, los centros especializados puedan incluso adoptar medidas de contención y de restricción de libertad. Sin embargo, lo cuestionable es que, en general, las normas no establecen las garantías y procedimiento que debe seguir la Administración para determinar que un concreto menor, por sus especiales circunstancias, debe ser ingresado en uno de estos centros, ni tampoco las garantías y procedimiento para, en su caso, adoptar medidas de contención o que impliquen privación de libertad. Algunas normas autonómicas requieren la comunicación al Ministerio Fiscal; otras establecen que, en su caso, podrá ser necesaria la autorización judicial; y también existe normativa que no establece de forma expresa ninguna garantía especial para la adopción de estas medidas.

Por otra parte, en el caso de los menores que en este estudio se han calificado en situación de dificultad social y que, sin embargo, algunas normas califican como menores en situación de conflicto social, en la medida que son menores que no están bajo la tutela o la guarda de la Administración pública, buena parte de las normas autonómicas requieren el consentimiento del menor y sus responsables legales para adoptar, en su caso, la medida de acogimiento residencial. De forma general, se prevé que si el menor y sus representantes no consienten la adopción de esta medida será necesaria autorización judicial y el conocimiento del Ministerio Fiscal.

No obstante, en el caso de menores en situación de dificultad social, cuyos padres u otros responsables legales no colaboren con la Administración para minimizar o neutralizar los factores de riesgo que han llevado a la situación de desprotección, la Administración podría declarar al menor en desamparo y asumir su tutela. Por otra parte, en aquellos casos en que los padres se vean completamente impedidos para ejercer los deberes inherentes a la potestad por la conducta del menor, podrían solicitar a la Administración que asuma de forma provisional la guarda del menor y adopte las medidas más convenientes para brindarle protección. En estos casos, la Administración, asumida la tutela o la guarda de estos menores, podría adoptar, como medida de protección, su ingreso en un centro de acogimiento residencial. Cuando se trate de un centro abierto con un proyecto educativo que no implique medidas de restricción de libertad, no sería necesaria la autorización judicial.

La autorización judicial y, en su caso, la comunicación al Ministerio Fiscal, sería necesaria cuando la Administración o, incluso, los responsables legales acuerden el internamiento del menor en un centro que no sea de régimen abierto y, por tanto, en el que se apliquen medidas de restricción de libertad, aunque sea con la finalidad de brindarle la atención especializada que necesite. El art. 271.1 del Código Civil, aunque con el lenguaje propio de otros tiempos establece garantías: “el tutor necesita autorización judicial para internar al tutelado en un establecimiento de salud mental o de educación o formación especial”. Además, los menores sólo podrían ser ingresados en uno de estos centros cuando quede debidamente acreditado y con todas las garantías, que esta medida es imprescindible para brindarle la atención especializada que precisa. De otro modo, el menor debería ser acogido en un centro de protección normalizado y aplicar el proyecto educativo que le permita superar su especial situación de desprotección.

En esta materia no pueden confundirse ni entrelazarse, como sucedió en la etapa preconstitucional, las medidas de protección de los menores, que son las únicas que puede adoptar la Administración, con las medidas de reforma que, en todo caso, debe acordar la autoridad judicial con todas las garantías previstas en la Ley orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores.

3. INFORMACIÓN FACILITADA POR LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.

3.1. *Atención residencial a menores en situación de dificultad social.*

Como señalábamos en el capítulo dedicado a la metodología, al iniciar el presente estudio se solicitó a cada una de las entidades públicas de protección de menores, información relativa a los siguientes aspectos:

- Relación de centros de tratamiento terapéutico para menores con problemas de salud mental o trastornos de conducta existentes en la Comunidad autónoma, tanto de titularidad pública como privada.
- Actuaciones que se realizan con carácter previo al ingreso en régimen de internamiento en dichos centros, tanto de los menores que cumplen medida judicial, en aplicación de la Ley Orgánica 5/2000, como de aquéllos que pudieran requerir este tipo de atención por otros motivos, especificando en cada supuesto si se lleva a cabo un diagnóstico clínico previo como medida que justifique el ingreso en un centro de estas características, así como la forma en que se garantiza el consentimiento o, en su caso, autorización, para llevar a cabo el referido ingreso.
- Régimen de ingreso en cada uno de los centros, indicando si todos se producen a solicitud de la entidad pública de protección de menores y, en caso de que sea la familia la que solicite el ingreso del niño, quién ostenta su tutela.
- Tiempo máximo de permanencia de los menores en el centro y motivos del alta.
- Existencia de salas de aislamiento y de medios mecánicos de contención y pautas de utilización de los mismos.

- Procedimientos que se facilitan a los menores para que puedan reclamar sus derechos.
- Requisitos, titulación y posible especialización exigida a los trabajadores de las distintas categorías de estos centros y en especial a los que desempeñan funciones educativas y sanitarias. Número de altas y bajas médicas y otro tipo de incidencias que se consideren de interés referidas a los trabajadores de dichos centros.

Pues bien, la información recibida de las comunidades autónomas ha sido ordenada y sistematizada respetando el contenido fundamental de los informes y se ha completado con un mapa de situación de los centros y con las disposiciones normativas aplicables en cada una de dichas comunidades.

3.1.1. Comunidad autónoma de Andalucía.

* Centros de protección para la atención a menores con trastornos de conducta.



CENTRO	LOCALIDAD	PROVINCIA	ENTIDAD GESTORA	PLAZAS ¹
Paco Fernández	Vicar	Almería	NOESSO	8
Casa Nicolás Salmerón	Alhama de Almería	Almería	AFINSA	8
La Casa	Purchena	Almería	INTERPRODE	15
Las Marismas	San Fernando	Cádiz	ENLACE	7
Centro CTT	Benalup	Cádiz	MÁRGENES Y VINCULOS	15
El Rocío	Puerto de Santa María	Cádiz	AFANAS	15
Santa Elena II	Puente Genil	Córdoba	DIANOVA	8
Casa de Menores de Rute	Rute	Córdoba	VALERIANO PEREZ	8
Domingo Savio II	Córdoba	Córdoba	DON BOSCO	8
Educador Luis Muñoz	Córdoba	Córdoba	ADSAM	8
Vado de los Bueyes	Lucena	Córdoba	EMET ARCO-IRIS	22
Prado de Santa María II	Hornachuelos	Córdoba	EMET-ARCO-IRIS	18
Santa Elena I	Puente Genil	Córdoba	DIANOVA	8

CENTRO	LOCALIDAD	PROVINCIA	ENTIDAD GESTORA	PLAZAS ¹
Centro Pifa	Linares	Jaén	PIFA	8
Casa La Granja II	Alcalá de Guadaira	Sevilla	PAZ Y BIEN	8
Casa Al Quivir	Mairena del Aljarafe	Sevilla	AESIM	8
Casa Ágora	Sevilla	Sevilla	AESIM	8
Dulce Nombre de María	Málaga	Málaga	DULCE NOMBRE DE MARÍA	22
Casa Alhendín	Alhendín	Granada	ÍNTEGRA 2	8
Villa Bojaira	Cájar	Granada	DOCETE OMNES	8

Fuente: Elaboración propia con datos facilitados por las CCAA a 2008

Nota ¹: Número de plazas para la atención de menores en protección con trastornos de conducta.

La Consejería para la Igualdad y Bienestar Social de Andalucía no tiene concertada ninguna plaza para atención de menores fuera de su territorio.

Por otra parte, debemos dejar constancia de la existencia del centro de titularidad privada “El Seranil”, situado en Málaga, que acoge a niños de otras comunidades autónomas, pero como la entidad pública de protección menores de Andalucía no deriva adolescentes a ese recurso, no parece ser objeto de supervisión por esta entidad pública.

La Consejería ordena los recursos específicos anteriormente citados, según su coordinación sea de carácter regional o provincial, de la siguiente forma:

RECURSOS ESPECÍFICOS DE COORDINACIÓN REGIONAL

Trastornos de Conducta

- Fundación Emet-Arco Iris, Centro “Vado de los Bueyes” (niños). En Córdoba, 16 plazas.
- Fundación Emet-Arco Iris, Centro “Prado de Santa María II” (niñas). En Córdoba, 16 plazas.
- Asociación Dianova España, Centro “Santa Elena I” (niños). En Córdoba, 8 plazas.

Trastornos de Personalidad

- Instituto Psicopedagógico, Centro “Dulce Nombre de María”. En Málaga, 22 plazas.
- Fundación Emet-Arco Iris, Centro “Vado de los Bueyes” (niños). En Córdoba, 6 plazas.
- Fundación Emet-Arco Iris, Centro “Prado de Santa María II” (niñas). En Córdoba, 2 plazas.
- Interprode, Centro “La Casa de Almería”. En Almería, 15 plazas.

RECURSOS ESPECÍFICOS PROVINCIALES

ALMERÍA

- Trastornos de Conducta
 - Asociación Noesso, “Residencia de Menores Paco Fernández”, 8 plazas.
- Conflicto Social
 - Afinsa, “Casa Nicolás Salmerón”, 8 plazas.

CADIZ

- Trastornos de Conducta
 - Afanas, “Residencia de Menores de Protección El Rocío” (niñas), 15 plazas.
 - Márgenes y Vínculos, “C.T.T. Residencia Específica de Atención a Adolescentes” (niños), 15 plazas.
- Conflicto Social
 - Asociación para la Familia “Enlace”, Centro “Las Marismas”, 7 plazas.

CÓRDOBA

- Trastornos de Conducta
 - Asociación Dianova España, Centro “Santa Elena II”, 8 plazas.
- Conflicto Social
 - Fundación Patronato Valeriano Pérez, Casa de Menores de Rute, 8 plazas.
 - Fundación Proyecto Don Bosco, Centro Domingo Savio II, 8 plazas.
 - ADSAM, Centro “Ed. Luis Muñoz”, 8 plazas.

GRANADA

-Trastornos de Conducta

- Asociación Integra II, Centro “Casa Alhendín”, 8 plazas.

-Conflicto Social

- Fundación Docete Omnes, Centro “Villa Bojaira”, 8 plazas.

JAEN

-Conflicto Social

- Asociación Proyecto Infantil Fábrica del Amor, “Centro Pifa”, 8 plazas.

SEVILLA

-Trastornos de Conducta

- Asociación Paz y Bien, Centro “Casa La Granja II”, 8 plazas.
- Asociación de Estudios Sociales por la Igualdad, Centro “Casa de Menores Alquivir”, 8 plazas.
- Asociación de Estudios Sociales por la Igualdad, Centro “Casa de Menores Ágora”, 8 plazas.

* **Actuaciones previas y régimen de ingreso.**

Existe un protocolo de derivación a recurso específico de coordinación regional que debe seguirse por parte de los servicios de protección de menores de la Delegación Provincial correspondiente.

En general, el procedimiento de ingreso en un centro de protección se realiza según lo establecido en el Decreto 355/2003, de Acogimiento Residencial de Menores y la Orden de 9 de noviembre de 2005, por la que se regula la cooperación entre la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social y las entidades colaboradoras en el acogimiento residencial en centros de protección de menores.

Con frecuencia la propuesta proviene del centro de protección donde el menor está internado, aunque también se puede promover desde la unidad tutelar del Servicio de Protección de Menores. No suele hacerse un diagnóstico clínico previo para el ingreso en los centros que desarrollan

programas de trastornos de conducta. Sin embargo, en los casos de tratamiento de graves trastornos, asociados a patologías psiquiátricas, el informe propuesta de traslado de centro se argumenta también a nivel psicológico. En la propuesta se da audiencia al menor informándole sobre el motivo y finalidad del traslado y seguidamente, se eleva la propuesta a la Comisión Provincial de Medidas de Protección a través de la coordinadora de los equipos de menores.

En los casos de tratamiento de graves trastornos de conducta, asociados a patologías psiquiátricas, se exige que haya petición de los padres o tutores y siempre se requiere la autorización judicial correspondiente.

El acogimiento residencial del menor se acuerda por la Comisión Provincial de Medidas de Protección, ya sea por estar el menor en situación de desamparo o cuando lo soliciten los padres o tutores y justifiquen no poder atenderlos por enfermedad u otras circunstancias graves.

El acogimiento residencial también puede llevarse a cabo por acuerdo de la autoridad judicial. Cuando el ingreso se produce por razón de trastorno psíquico, siempre se requiere la autorización judicial, que será previa al internamiento, salvo que razones de urgencia hicieran necesaria la inmediata adopción de la medida.

* **Tiempo de permanencia y motivos del alta.**

En general, el tiempo máximo de permanencia en los centros es de un año, pudiendo ser los motivos de alta cumplir la mayoría de edad, alcanzar los objetivos marcados en el plan de intervención o ser trasladados a otros centros.

* **Escolarización y programas de formación.**

Generalmente, para la escolarización de los menores se utilizan los canales normalizados, a través de los recursos educativos y de formación existentes en la zona.

Existe un protocolo en materia educativa suscrito por la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social, cuyo fin es asegurar la escolarización inmediata de los alumnos que se vean afectados por los cambios de centros, derivados de situaciones sociales o familias desfavorecidas.

Para atender las necesidades de formación de los menores que no superan la edad de escolarización obligatoria y no desean continuar con los estudios, se les ofrece, desde el centro, el programa de garantía social y la asistencia a cursos de formación profesional ocupacional. También se hacen experiencias mixtas de formación y empleo.

Cabe destacar en este sentido el proyecto “Ulises”, el proyecto “Forja XXI”, el proyecto “Labora”, programas de cualificación profesional inicial, programas de formación profesional, recursos del Ayuntamiento como talleres y actividades lúdico-formativas, y recursos del INEM. Asimismo, el proyecto denominado “Aula Escolar de Integración Progresiva al Sistema Educativo para Menores en Protección con Graves Trastornos de Conducta”, entre otros.

Por otra parte, algunos centros se encuentran dotados de un Aula Extensa Unitaria de Educación Compensatoria, ubicada en el propio centro, dependiente administrativamente de un instituto desde el que el profesor se desplaza regularmente hasta el centro para garantizar la formación escolar de los menores de 16 años.

*** Régimen interno: especial consideración de las salas de aislamiento.**

En los reglamentos de organización y funcionamiento de los centros, se concreta el régimen de convivencia entre los menores y el personal de los mismos. Se hace referencia al modelo y normas de convivencia, las pautas de conducta, e incluso a un sistema de refuerzo de las conductas adecuadas, frente a un sistema de corrección de las contrarias a la convivencia, que tendrá siempre un carácter educativo, no podrá atentar contra su dignidad y será proporcionado a la conducta concreta, teniendo

en cuenta las circunstancias personales y la actitud del menor, así como los resultados de ese comportamiento.

La medida correctiva a aplicar por los profesionales siempre es consensuada y comunicada a los servicios de protección; se hace saber a los menores, a través del diálogo, la impropiedad de su comportamiento, y se les muestran alternativas a su conducta, dándoles además la oportunidad de rectificarla. Sólo cuando todo ello no sea suficiente y con la finalidad exclusiva de impedir una acción violenta por parte del menor, se aplicarán medidas o medios mecánicos de contención, con la autorización previa de la persona que ejerza la Dirección del centro o las funciones de responsable del mismo.

Desde la Dirección General de Infancia y Familias se vela para que la potestad de corrección de las conductas contrarias a las pautas exigidas siempre responda o se utilice como instrumento de aprendizaje de los menores, y las sanciones nunca atenten contra su salud, ni impliquen algún tipo de maltrato o conduzcan a la humillación o ridiculización de los menores.

Las medidas de corrección podrán consistir en restricción de recreos, asignación de tareas complementarias, retirada de una gran parte de dinero de bolsillo que tienen los menores para sus gastos particulares, o incluso la separación del grupo. Esta última medida suele llevarse a cabo en la propia habitación.

En los centros de Andalucía, si excepcionalmente resulta necesario utilizar una sala de aislamiento, ésta carece de puertas.

* **Régimen de garantías de los derechos de los menores.**

Los menores siempre pueden expresar su opinión y participar en las decisiones que les afecten, de acuerdo a su grado de madurez, y, desde que entran en el centro, se les informa de ese derecho, así como de las garantías existentes para su correcto ejercicio.

Igualmente pueden mantener relaciones con sus familiares y allegados, y conocer el régimen de visitas acordado. No obstante, según el informe remitido a nuestra Institución, los centros deben orientar adecuadamente a los menores al objeto de que las relaciones personales que mantengan no vayan en contra de su propio interés.

Los menores siempre tienen la posibilidad de hacer valer o reclamar sus derechos, debiendo recibir una contestación expresa a sus reclamaciones. Podrán plantear sus quejas ante el Defensor del Menor y ante el Ministerio Fiscal. Sin embargo, no son éstos los procedimientos habitualmente utilizados por los jóvenes, que generalmente manifiestan su disconformidad directamente ante el personal del centro, e incluso a través de la hoja de reclamación y libro de sugerencias que tienen a su alcance, tanto ellos como sus familiares.

La Dirección del centro debe remitir la reclamación a la Dirección General de Infancia y Familias, adjuntando un informe en el que se responderá a todas y cada una de las cuestiones planteadas, y a la que se adjuntarán los documentos oportunos. Recibida la documentación, se acusará recibo al interesado y se notificarán las actuaciones realizadas y las medidas adoptadas.

*** Personal de los centros.**

La estructura organizativa de los centros de protección de menores es la siguiente:

- Dirección.
- Subdirección, en su caso.
- Equipo Educativo.
- Equipo Técnico.
- Administración y Servicios Generales.

Para la Dirección del centro se exige titulación universitaria, de grado medio o superior, en disciplinas humanas, sociales o de la educación relacionadas con la labor que se desarrolla en los centros. No obstante, se aceptan otras titulaciones universitarias distintas, si se

acredita experiencia profesional de, al menos, tres años en los ámbitos de la educación y la intervención social.

Al equipo educativo, se le exige titulación universitaria, de grado medio o superior, en disciplinas humanas, sociales o de la educación, relacionadas con la labor que se desarrolla en los centros, y preferentemente el título de educador social.

La titulación exigida al equipo técnico, es la de psicología o trabajo social. Sin embargo, el equipo también podrá estar formado por profesionales de otras especialidades, según las necesidades de los menores acogidos, tales como psiquiatras y ayudantes técnicos sanitarios (ATS).

En el informe se señala la imposibilidad de hacer un análisis cuantitativo general de las incidencias laborales, al ser mínimas las bajas producidas.

* **Inspecciones.**

En el informe se citan las actuaciones inspectoras llevadas a cabo en centros de protección a menores que, en ningún caso, han derivado en la incoación de expediente sancionador, sin precisar las que corresponden a centros de atención a menores con trastornos de la conducta.

* **Normativa autonómica.**

- Ley 1/1998, de 20 de abril, de los derechos y la atención al menor.
- Decreto 42/2002, de 12 de febrero, de desamparo, tutela y guarda.
- Decreto 355/2003, de 16 de diciembre, de acogimiento residencial.
- Orden de 13 de julio de 2005, por la que se aprueba el Proyecto Educativo Marco para los centros de protección de menores.
- Orden de 9 de noviembre de 2005, por la que se regula la cooperación entre la Consejería y las entidades colaboradoras en el acogimiento residencial en centros de protección de menores.
- Orden de 23 de julio de 2007, por la que aprueba el Currículo Educativo Marco para los centros de protección de menores.

- Orden de 23 de octubre de 2007, por la que se aprueba el Reglamento Marco para la organización y funcionamiento de los centros de protección de menores en el ámbito de la Comunidad autónoma de Andalucía.

3.1.2. Comunidad autónoma de Aragón.

* Centros de protección para la atención a menores con trastornos de conducta.



CENTRO	LOCALIDAD	PROVINCIA	ENTIDAD GESTORA	PLAZAS ¹
Nuestra Sra. del Carmen	Garrapinillos	Zaragoza	SAGRADO CORAZÓN JESÚS	6
Río Grio	Codos	Zaragoza	GRÍO	10
Centro de Solidaridad	Zaragoza	Zaragoza	CENTRO DE SOLIDARIDAD	6
Los Olivos	Zaragoza	Zaragoza	FAIM	10
Prisma	San Juan de Mozarrifar	Zaragoza	PRISMA	12

Fuente: Elaboración propia con datos facilitados por las CCAA a 2008.

Nota ¹: Número de plazas para la atención de menores en protección con trastornos de conducta.

- Centro Neuropsiquiátrico Nuestra Señora del Carmen. Hermanas Hospitalarias del Sagrado Corazón de Jesús. Convenio para reserva de hasta 6 plazas, ampliables hasta 4 más, para menores con dificultades evolutivas o trastornos mentales o de conducta, con fines diagnósticos, de contención o de tratamiento propiamente dicho.

- Centro de Menores Río Grío. Es un centro específico, con 2 secciones, para menores con necesidades especiales en el medio rural, de edades comprendidas entre los 6 y 17 años. El acogimiento suele ser de larga estancia y se completa con un programa de emancipación que continúa incluso después de los 18 años.
- Centro de la Fundación “Centro de Solidaridad”. Atención con carácter educativo terapéutico de intervención con adolescentes y sus familias y situaciones de riesgo relacionadas con las drogodependencias.
- Centro de Acogimiento Residencial Especial de Menores “Los Olivos”. Gestionado por la Fundación para la atención integral del menor (FAIM) y concertado con el Instituto Aragonés de Servicios Sociales (IASS). Proyecto educativo y abierto para menores de 14 a 17 años que estén tutelados o dependan del IASS, que precisan un tratamiento personal intensivo, temporal, educativo y terapéutico. En ningún caso se utiliza la contención física.
- PRISMA. Proyecto de Rehabilitación Integral de la Salud Mental en Aragón. El Departamento de Servicios Sociales y Familia tiene suscrito un convenio con esta entidad para la reserva de 4 plazas para ingreso hospitalario en centro de rehabilitación que podrán ser ampliadas hasta 4 más. Cuatro plazas para hospital de día y urgencias y otras 4 para tratamiento ambulatorio y urgencias.
- En el año 2008 hay 6 menores de esta Comunidad autónoma ingresados en el Instituto Psicopedagógico Dulce Nombre de María (Málaga), pero no tienen un concierto específico, sino que contratan plazas según las necesidades de cada momento.
- Por otra parte, La Rioja envía a menores, según necesidades concretas, al centro privado de educación especial “El Cariño”, situado en Zaragoza y concertado con el Departamento de Educación, Cultura y Deporte.

* **Actuaciones previas y régimen de ingreso.**

En los casos atendidos desde el ámbito de protección de menores en la Comunidad autónoma de Aragón se realiza un estudio/diagnóstico previo en el que un equipo, formado por psicólogos, trabajadores sociales

y educadores, valora las medidas de protección más adecuadas para el menor.

En los últimos años, una unidad de psiquiatría, financiada por el Departamento de Salud y Consumo, atiende en las dependencias del Departamento de Servicios Sociales y Familia a los menores susceptibles de tener una problemática o patología relacionada con la salud mental. Este equipo está compuesto por psiquiatras, psicólogos y trabajadores sociales. Son los profesionales que normalmente derivan los casos a otros recursos de tipo terapéutico de carácter psiquiátrico.

Para el resto de patologías menos graves, el Servicio de Protección a la Infancia dispone de 4 psicoterapeutas que atienden a los menores que lo necesitan.

Todos los ingresos se producen por decisión del Instituto Aragonés de Servicios Sociales, previa autorización facultativa y del gasto.

En la mayoría de los supuestos, la tutela la tiene asumida el Director Provincial del Instituto Aragonés de Servicios Sociales (IASS), pero existen casos en que solamente tiene la guarda, por haberlo solicitado así los padres del menor.

*** Tiempo de permanencia y motivos del alta.**

La permanencia de los menores en los centros terapéuticos es variable. Al contar con distintos recursos, como hospitales o centros de día, consultas y pisos, la estancia depende de la evolución del menor, de los recursos intermedios y del apoyo familiar. La escasez de recursos intermedios condiciona la prolongación de la estancia en centros y la institucionalización del menor. Los motivos de alta son los mismos que en cualquier usuario, añadiendo el fin de las medidas de protección y el fin de la cobertura del recurso.

*** Escolarización y programas de formación.**

En el informe remitido por el Departamento de Servicios Sociales y Familia de la Diputación General de Aragón se señala que, a la hora de valorar los aspectos de escolarización y formación, hay que tener en cuenta que se trata de centros terapéuticos y que todos los casos que reciben son extremos, por tratarse de menores que arrastran una historia social y psicopatológica severa, por lo cual el aspecto fundamental que tienen que abordar es el clínico y posteriormente, la rehabilitación social, educacional y laboral.

La mayoría de menores de 16 años que acuden a estos recursos han sido expulsados de algún centro educativo, o presentan un alto grado de absentismo escolar. Tras la evaluación y el primer ciclo de terapia, se intenta matricularles en un instituto o centro de garantía social.

El centro PRISMA (Zaragoza) está abriendo una vía, a través de un programa de la Fundación La Caixa, para recibir atención por profesores en las dependencias del centro, hasta que los menores estén preparados para su integración en recursos abiertos de formación.

El Centro Neuropsiquiátrico Nuestra Señora del Carmen (Zaragoza) ofrece una serie de talleres y actividades de aprendizaje, incluyendo un plan de actividades escolares que tiene por objeto fomentar y mantener actividades educativas básicas para no descuidar aspectos educativos formales durante el tiempo que permanezcan los menores en el centro. Además hay un taller de habilidades prelaborales y distintos talleres ocupacionales.

*** Régimen interno: especial consideración de las salas de aislamiento.**

En el informe se deja constancia de que los centros terapéuticos atienden casos extremos, en los que las medidas de contención farmacológicas, físicas y de aislamiento se contemplan como una forma de protección hacia el propio paciente y hacia el resto de pacientes y personal. Se limitan estas medidas a las crisis heteroagresivas graves, que

muchas veces van asociadas al consumo de tóxicos, o a brotes psicóticos y actitudes psicopáticas. Se considera que, en ocasiones, es más segura la contención mecánica que el abuso de contención farmacológica, que en menores puede provocar efectos secundarios graves. No obstante, se procura que la aplicación de esta medida sea puntual y de corta duración.

* **Régimen de garantías de los derechos de los menores.**

En el centro de educación e internamiento por medida judicial, los derechos de los menores están recogidos en el reglamento de régimen interno, así como en el Real Decreto 1774/2004, de 30 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 5/2000 de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores, y en el que se recogen los procedimientos para participar, reclamar y comunicarse. Los menores pueden comunicarse con sus letrados, que les pueden visitar y hablar con ellos por teléfono o correo. Asimismo con los magistrados que se entrevistan, personalmente y con regularidad con los internos, o bien por escrito, a través de hojas de quejas, en sobre abierto o cerrado, en documento autocopiativo del que se pueden quedar resguardo los menores. Los citados reglamentos regulan los tiempos y procedimientos para darles curso.

En la información facilitada sobre los centros terapéuticos se señala que los procedimientos de reclamación son los regidos por el Gobierno de Aragón a través de sus hojas de reclamación oficiales. Los menores también mantienen contacto con sus educadores y coordinadores, que llevan a cabo un cercano seguimiento de su evolución.

* **Personal de los centros.**

Los centros terapéuticos deben disponer de un equipo educativo, con una “ratio” de un educador para cada tres menores. Su titulación debe ser la diplomatura en educación social y/o habilitado, conforme a la Ley 9/2005 de creación del Colegio Profesional de Educadores y Educadoras Sociales de Aragón, y además haber sido formados específicamente para la intervención con menores con problemas de salud mental.

El equipo de salud mental está integrado por un psiquiatra y, al menos, dos enfermeros.

* **Inspecciones.**

El informe señala que, desde el Instituto Aragonés de Servicios Sociales, se realizan constantes y frecuentes visitas a los centros, con una intención educativa y de colaboración para la correcta atención a los menores, y no una intervención de inspección en la que se levante acta.

* **Normativa Autonómica.**

- Ley 13/2006, de 27 de diciembre, de Derecho de la persona, que regula la guarda y acogimiento de menores.
- Ley 12/2001, de 2 de julio, de la infancia y adolescencia en Aragón.
- Decreto 238/1994, de 28 de diciembre, por el que se regula el funcionamiento y organización de los centros de internamiento de protección de menores de la Comunidad autónoma de Aragón.
- Orden de 14 de diciembre de 1994, del Departamento de Bienestar Social y Trabajo, por el que se aprueba el Proyecto Educativo Marco para los centros de protección de menores dependientes de la Comunidad autónoma.

3.1.3. Principado de Asturias.

*** Centros de protección para la atención a menores con trastornos de conducta.**

La Consejería de Bienestar Social del Principado de Asturias deja constancia en su informe de que no cuenta con ningún centro de características terapéuticas en el que pudieran aplicarse programas de salud mental y desintoxicación por consumo de estupefacientes. Los menores que estando tutelados y alojados en los diferentes centros con problemas de conducta –pueden o no tener problemas de salud mental– pueden ingresar en la Unidad de Régimen Especial, regulada a partir del Decreto 48/2003, de 5 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Régimen interior de los centros de alojamiento de menores.

Señalan que, desde la Consejería de Salud, se gestiona la Unidad de Hospitalización Psiquiátrica y, desde la Consejería de Presidencia, la Unidad Psicoterapéutica de Sograndio, gestionada por Justicia Juvenil, para la aplicación de medidas derivadas de la responsabilidad penal de los menores.

Los niños y niñas con diagnóstico de salud mental son tratados en los diferentes centros de la red pública de salud mental de dicha Comunidad autónoma. No existe ningún tipo de acuerdo o convenio con otra Comunidad autónoma para el ingreso de estos menores en centros especializados.

*** Actuaciones previas y régimen de ingreso.**

Cuando, desde el Sistema de Protección de Menores y ante situaciones de crisis, resulta necesario el ingreso de algún menor en los centros especializados de salud mental, se realiza a través del Servicio médico de urgencias, con ingresos que no superan los 4 o 5 días de media.

* **Inspecciones.**

Dado que en el Principado de Asturias no existen centros específicos para la atención a menores con trastornos de conducta, y que no se ha suscrito ningún acuerdo o convenio para el ingreso de estos menores en centros especializados de otras Comunidades autónomas, no se realizan visitas de inspección. En cualquier caso, se llevarían a cabo por los jueces y fiscales de menores, en virtud de sus competencias de inspección.

* **Normativa autonómica.**

- Ley 1/1995, de 27 de enero, de Protección del Menor.
- Decreto 48/2003 de 5 de junio, por el que se aprueba el reglamento sobre normas de régimen interior de centros de alojamiento de menores en el Principado de Asturias.
- Decreto 10/2006, de 24 de enero, del Observatorio de la Infancia y la Adolescencia del Principado de Asturias.

3.1.4. Comunidad autónoma de Canarias.

*** Centros de protección para la atención a menores con trastornos de conducta.**



CENTRO	LOCALIDAD	PROVINCIA	ENTIDAD GESTORA	PLAZAS ¹
Cango	Tacoronte	Tenerife	O'BELÉN	10

Fuente: Elaboración propia con datos facilitados por las CCAA a 2008.

Nota 1: Número de plazas para la atención de menores en protección con trastornos de conducta.

En el informe remitido por la Consejería de Bienestar Social, Juventud y Vivienda del Gobierno de Canarias se deja constancia de que la actual red de centros específicos para menores con problemas de salud mental o trastornos de conducta, en esta Comunidad autónoma, es muy insuficiente. No obstante, señala que dicha carencia quedará corregida con la próxima puesta en funcionamiento de dos nuevos centros

En este sentido, se va a abrir en Las Palmas de Gran Canaria, en el año 2008, un centro para menores con trastornos de conducta que contará con 20 plazas, para lo que se están manteniendo conversaciones con el Área de Salud Mental del Servicio Canario de Salud y con la Consejería de Educación, Cultura y Deportes. Asimismo está en marcha la

construcción de otro recurso en La Laguna, de iguales características al de Las Palmas. Todos estos recursos dependen directamente de la citada Consejería. Por otra parte, informa de que la Consejería ha firmado un convenio con los Hermanos de la Cruz Blanca, en La Laguna (Tenerife), de 8 plazas, para menores con discapacidad leve, que no se ajustaría al perfil de los menores contemplados en este informe.

Cabildo de Gran Canaria

En el mismo sentido, la Consejería de Política Social y Sociosanitaria del Cabildo de Gran Canaria informa de que no es titular de ningún centro que atienda específicamente a menores con trastorno de conducta, puesto que las competencias en esta materia corresponden al Gobierno de Canarias.

Los menores con esas características residentes en los centros que el Cabildo gestiona directa o indirectamente, son atendidos por el Servicio Canario de Salud y por el Gabinete Psicopedagógico ACRUSAM, que diagnostican y prescriben los tratamientos adecuados a cada uno y, en su caso, realizan la propuesta de ingreso en centros específicos, siendo derivados por el Cabildo a la Comunidad autónoma, que finalmente decide su ingreso o no en los referidos centros.

Cabildo de Tenerife

En el informe remitido por el Instituto Insular de Atención Social y Sociosanitaria del Cabildo de Tenerife se subraya que, conforme al Plan Integral del Menor en Canarias, el Gobierno insular debía poner en marcha un centro convivencial para menores con graves problemas de conducta. En la isla de Gran Canaria se ha construido un centro con dicha finalidad pero, a la fecha del informe, no se había puesto en marcha.

Sin perjuicio de lo anterior, el Cabildo de Tenerife, ante la necesidad de atender a los menores con problemas de comportamiento acogidos en centros de protección, ha creado una red especializada, en la que se incluyen diversos recursos para la aplicación de un programa por fases.

Desde la perspectiva del presente informe, interesa mencionar el Centro Terapéutico “Cango”, situado en la localidad de Tacoronte, que funciona con un sistema de cofinanciación con el Gobierno de Canarias.

Este centro cuenta con 8 plazas, pero, en la fecha de elaboración del informe, se encontraban en él 10 menores. Se trata de jóvenes, de entre 12 y 17 años, que, estando tutelados por la Administración, presentan trastornos graves, habiéndose agotado con ellos todos los recursos posibles y alternativos. Se citan como ejemplos los comportamientos agresivos y muy disruptivos, las fugas frecuentes tanto del centro escolar como del hogar residencial, la falta de habilidades sociales e interpersonales, las conductas graves de desobediencia, los problemas de adaptación social, personal, familiar, escolar, ocupacional, la violencia recurrente y negativismo desafiante, la destructividad, la baja tolerancia a la frustración, impulsividad, y la falta de autocontrol emocional y conductual.

*** Actuaciones previas y régimen de ingreso.**

Los ingresos en estos recursos sólo pueden hacerse con un diagnóstico y derivación desde el Área de Salud Mental del Servicio Canario de Salud, y teniendo siempre en cuenta que estamos hablando de menores sujetos a protección y no de menores provenientes de medidas judiciales.

El Cabildo de Tenerife detalla el procedimiento de ingreso, que consta de las siguientes fases:

Fase I: Mesa de valoración de la Unidad de Infancia y Familia, donde se estudia la conveniencia de dar una respuesta más especializada a los menores con problemas de comportamiento.

Fase II: Comisión Técnica de Valoración, donde el equipo clínico del centro y técnicos de educación, drogodependencia, el Gobierno de Canarias y del Cabildo valoran si el menor puede ser atendido en el recurso y qué tipo de tratamiento es el más adecuado.

Fase III: Proceso de acogida del niño. El centro de origen y el centro especializado determinan cual es el proceso de acogida más adecuado dado el perfil del joven y las características de su familia. Habitualmente dicho proceso dura unos 20 días, salvo ingresos de urgencia.

El Cabildo de Tenerife, en función de la Ley 1/1997, de Atención a los Menores, y el decreto de transferencias posterior, tiene competencia en la ejecución de la medida de amparo, en servicios de prevención especializada y en asesoramiento a los municipios. Por ello, el ingreso en cualquier centro del Cabildo requiere la aplicación de una medida protectora con el menor. Así el ingreso en los centros sigue las siguientes pautas:

- Solicitud de otro centro de protección a la Unidad de Infancia y Familia
- Solicitud del Gobierno de Canarias a través de la Dirección General de Protección del Menor y la Familia, que es quien tiene la tutela de los menores que acogen los cabildos insulares.

* **Tiempo de permanencia y motivos del alta.**

El Cabildo de Tenerife estima que el tiempo máximo de permanencia en un centro depende del tratamiento, pero generalmente suele oscilar entre 9 y 18 meses. El alta se produce siempre por evolución favorable del tratamiento o por mayoría de edad.

* **Escolarización y programas de formación.**

El Cabildo de Tenerife considera que, como los menores de protección no están privados de libertad, son usuarios de los servicios comunitarios. Además cuentan con un servicio especializado en inserción laboral del que también son usuarios los jóvenes a partir de 16 años. Resalta en el informe que algunos jóvenes muestran gran desmotivación por la formación y se trabaja con ellos la inserción laboral directa y, a partir de ahí, se les motiva para realizar la formación que respalde sus intereses laborales.

El Cabildo de Gran Canaria señala a este respecto que a los menores residentes en centros se les garantiza la escolarización normalizada en la red educativa, siempre que su conflictividad lo permita.

* **Régimen de garantías de los derechos de los menores.**

El Decreto 40/2000 recoge el procedimiento para formular una queja o reclamación por parte de los menores. Con el fin de facilitar dicho procedimiento ,en el Cabildo de Tenerife existe la figura de “responsable de caso”, un técnico de la Administración que visita al menor en el centro al menos 4 veces al año, y que también concierta citas en las oficinas de la Administración para hablar con el menor sobre su caso, sobre el procedimiento administrativo, o sobre su adaptación en el centro. Por otro lado, los menores también pueden solicitar hablar con el técnico de la Administración a través de los directores o llamando directamente al técnico.

* **Inspecciones.**

Según lo establecido en el artículo 10.2.k) de la Ley del Gobierno de Canarias 1/1997, de 7 de febrero, de Atención Integral a los Menores, la inspección de los centros de atención a menores compete a la Administración autonómica, si bien no se hace referencia a las mismas en el informe de la Consejería de Bienestar Social, Juventud y Vivienda.

* **Normativa autonómica.**

- Ley 1/1997, de 7 de febrero, de atención integral a los menores.
- El Decreto 40/2000, de 15 de marzo, por el que se aprueba el reglamento de organización y funcionamiento de los centros de atención a menores, en el ámbito de la Comunidad autónoma de Canarias.
- Decreto 130/1999, de 17 de junio, por el que se regula la habilitación de las entidades colaboradoras de atención integral a menores.

- Decreto 54/1998, de 17 de abril, por el que se regulan las actuaciones de amparo de los menores en el ámbito de la Comunidad autónoma de Canarias.
- Decreto 159/1997, de 11 de julio, de transferencias de competencias de la Administración pública de la Comunidad autónoma de Canarias a los Cabildos Insulares en materia de prestación de servicios especializados en cuestiones de prevención; de ejecución de las medidas de amparo que se establecen en la Ley 1/1997, de 7 de febrero, de atención integral a los menores; y asesoramiento y cooperación técnica, jurídica y económica a las entidades municipales, de acuerdo con lo establecido en la legislación local.

3.1.5. Comunidad autónoma de Cantabria.

* **Centros de protección para la atención a menores con trastornos de conducta.**



CENTRO	LOCALIDAD	PROVINCIA	ENTIDAD GESTORA	PLAZAS ¹
Isla Pedrosa	Isla Pedrosa	Pontejos	CRUZ DE LOS ÁNGELES	7

Fuente: Elaboración propia con datos facilitados por las CCAA a 2008.

Nota ¹: Número de plazas para la atención de menores en protección con trastornos de conducta.

Centro de Socialización Isla Pedrosa, situado en Pontejos. Centro de régimen cerrado para menores que no aceptan normas de convivencia. Gestionado por la Fundación Cruz de los Ángeles. Existe un convenio de reserva y ocupación de 7 plazas.

Asimismo, se nos informó de la próxima apertura de un centro de 16 plazas en concierto con la Fundación O'Belén para el tratamiento de trastornos de conducta con apoyo terapéutico.

* **Actuaciones previas y régimen de ingreso.**

Para ingresar a menores en centros con medidas de contención no ordenadas por un Juez, en aplicación de la Ley Orgánica 5/2000, se solicita autorización judicial, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 64 de la Ley de Cantabria 7/1999, de Protección de la Infancia y Adolescencia de Cantabria. Dicha autorización se tramita a través de un expediente de jurisdicción voluntaria con intervención del ministerio fiscal. Se rinde cuenta al juzgado cada 6 meses, o en el plazo menor que venga establecido en la resolución judicial que acuerde el internamiento.

Todos los ingresos se producen a instancia de la Administración, con orden o autorización judicial para poder aplicar medidas de contención. Habitualmente la entidad pública ostenta la tutela de los menores, aunque en ocasiones asume sólo la guarda por haberlo solicitado así los padres.

En algún caso, se ha producido el ingreso voluntario de los menores y se ha solicitado la autorización judicial con posterioridad.

* **Tiempo de permanencia y motivos del alta.**

La permanencia máxima viene determinada por lo dispuesto en la orden o autorización judicial. El alta está motivada, bien por la terminación de la medida por transcurso del plazo, bien por estar el menor en condiciones de residir en su domicilio familiar o en recurso normalizado.

* **Escolarización y programas de formación.**

Sólo existe una unidad específica educativa con carácter de escuela unitaria en el Centro de Atención a la Infancia y Familia. Se trata de un centro de primera acogida dependiente directamente de la Administración. En el resto de los centros se utilizan los recursos educativos ordinarios.

*** Régimen interno: especial consideración de las salas de aislamiento.**

El Centro de Socialización de Isla Pedrosa tiene un reglamento de régimen interior aprobado por la Dirección General de Acción Social. Como fines de la actividad del centro se señalan la reeducación y reinserción social de los menores sometidos a medidas judiciales de protección de carácter excepcional, y referidas a menores en situaciones predelictivas y de desprotección.

Se detallan en dicho reglamento los derechos y deberes de los menores, las normas de organización del centro, y las quejas y áreas de participación de los residentes. Por último, el reglamento dedica un extenso título al régimen disciplinario.

Existen salas de aislamiento que se utilizan únicamente cuando se originan situaciones de peligro para el menor o sus compañeros, por tiempo determinado, y con la incoación de un expediente sancionador.

Los únicos medios mecánicos de contención que existen son los grilletes reglamentarios de los guardias de seguridad, y sólo se emplean para reducir a un menor que pone en peligro a los demás o a sí mismo, y por el tiempo imprescindible para su reducción.

*** Régimen de garantías de los derechos de los menores.**

En el informe de la Consejería de Empleo y Bienestar Social se señala que los menores que no están sometidos a contención no tienen restricción de derechos constitucionales. Para los menores que sí están sujetos a medida de contención se aplica, bien directamente, bien supletoriamente, el reglamento de ejecución de la Ley Orgánica 5/2000. Las garantías vienen establecidas igualmente por los reglamentos de régimen interior, destacando la posibilidad de recurrir al Juez de menores contra las sanciones que se impongan. En los casos en que el ingreso es autorizado no por el Juez de menores sino por el Juez de Primera

Instancia, es ante este órgano ante el que cabe la posibilidad de interponer recurso.

Los menores sometidos a medidas de protección tienen asimismo la posibilidad de dirigirse a la Administración que acordó su ingreso en el centro para formular sus reivindicaciones.

* **Personal de los centros.**

Para el personal educativo se exige título de grado medio, educador diplomado o equivalente. No hay personal sanitario en los centros.

* **Inspecciones.**

No se hace referencia a visitas de inspección realizadas al centro Isla Pedrosa.

* **Normativa autonómica.**

- Ley de Cantabria 7/1999, de protección de la infancia y la adolescencia.
- Decreto 40/2008, de 17 de abril, por el que se regula la autorización, la acreditación, el registro y la inspección de entidades, servicios y centros de servicios sociales de la Comunidad autónoma de Cantabria.
- Decreto 58/2006, de 25 de mayo, por el que se crea el Observatorio Cántabro de Apoyo a las Familias (modificado por Decreto 165/2007, de 21 de diciembre, y por Decreto 2/2007, de 4 de enero).
- Decreto 58/2002, de 30 de mayo, por el que se desarrollan los procedimientos relativos a la protección de menores y a la adopción y se regula el Registro de Protección de la Infancia y Adolescencia.
- Resolución de 14 de mayo de 2007, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Gobierno de 26 de abril de 2007, por el que se aprueba el Plan de Acción para la Infancia y la Adolescencia en Dificultad Social de la Comunidad autónoma de Cantabria 2007-2009.

3.1.6. Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

* **Centros de protección para la atención a menores con trastornos de conducta.**



CENTRO	LOCALIDAD	PROVINCIA	ENTIDAD GESTORA	PLAZAS ¹
Casa Joven Juan Carlos I	Azuqueca de Henares	Guadalajara	O'BELÉN	13
Nuestra Señora de La Paz	Villaconejos de Trabaque	Cuenca	O'BELÉN	7

Fuente: Elaboración propia con datos facilitados por las CCAA a 2008.

Nota ¹: Número de plazas para la atención de menores en protección con trastornos de conducta.

- En Castilla-La Mancha, la Consejería de Bienestar Social cuenta con dos centros Terapéuticos gestionados por la Fundación Internacional O' Belén. Dichos centros están ubicados en Azuqueca de Henares (Guadalajara), y Villaconejos del Trabaque (Cuenca). Este último tiene 15 plazas, de las cuales se recogen en este informe únicamente las 7 que se destinan a niños de protección. Las 8 plazas restantes se dedican a la ejecución de medidas judiciales de internamiento terapéutico para menores, en aplicación de la Ley Orgánica 5/2000.

- En el informe de la Consejería se menciona además el módulo de internamiento terapéutico del centro de ejecución de medidas judiciales “La Cañada”, situado en Ciudad Real y gestionado por la Fundación Diagrama. Sin embargo, no lo incluimos en nuestro estudio, por atender únicamente a menores en ejecución de medidas judiciales de reforma.

* **Actuaciones previas y régimen de ingreso.**

La Dirección General de la Familia informa que, con carácter general y siempre que ello sea posible por contar con la colaboración del menor, con carácter previo al ingreso se le deriva a la Unidad de Salud Mental Infanto-Juvenil correspondiente para su valoración. En estos casos, son los propios profesionales quienes avalan la necesidad del internamiento terapéutico, al no ser viable la resolución de los trastornos que padece el menor desde el ámbito ambulatorio.

En menos ocasiones, la situación de grave riesgo del menor y la negativa a acudir al Servicio Especializado de Salud Mental obliga a que el internamiento se haga sin haberse realizado un diagnóstico previo, por lo que el primer objetivo del ingreso es la valoración. El informe subraya que esta medida sólo se adopta cuando el menor se encuentra en circunstancias extremas de deterioro con riesgo para su integridad física o psíquica.

Además existe una Comisión de Valoración y Diagnóstico, con la siguiente composición: un representante de la Dirección General, un representante de la Delegación de Bienestar Social del lugar donde se ubique el centro y un representante de la Fundación O’Belén. Esta Comisión, entre otras funciones, es la encargada de valorar los nuevos ingresos -cuando éstos no provienen de una medida judicial- y del seguimiento de los casos y valoración de solicitudes de cambio de medida judicial. Las reuniones de esta Comisión se celebran, al menos, cada seis meses. No obstante, en el informe se deja constancia de que en la práctica se vienen reuniendo con más frecuencia: cada dos meses.

Por otra parte, en el informe remitido al Defensor del Pueblo se señala que todos los ingresos requieren la autorización expresa del Director General de Familia o de los Delegados Provinciales de Bienestar Social. Con carácter general, los menores se encuentran bajo la tutela de la entidad pública, mas no obstante, en algún caso, cuando los padres han solicitado la guarda a la Administración, la tutela se mantiene a cargo de los padres siempre que ello se considere beneficioso para el interés del menor.

En todos los casos, salvo en aquéllos en que el internamiento responde a la ejecución de una medida judicial, se solicita, con carácter previo al ingreso, la correspondiente autorización ante el Juez de Primera Instancia. Cuando la medida se adopta con carácter de urgencia, se solicita tras el ingreso y siempre dentro del plazo de 24 horas, según lo establecido en el Código Civil.

*** Tiempo de permanencia y motivos del alta.**

El informe señala que, en el caso de los menores internados por medida judicial, el tiempo máximo de permanencia establecido es de un año prorrogable hasta dos.

Se indica, asimismo, que todas las estancias de los menores en los centros son supervisadas, y se realiza un seguimiento cercano, siendo obligatoria la revisión, al menos, cada 6 meses. En todos los casos se pretende que el menor permanezca el mínimo tiempo posible.

Los motivos más frecuentes de alta son: evolución positiva y cumplimiento de objetivos, mayoría de edad –en este caso, se valora la inclusión en el programa de autonomía personal y la posible derivación a dispositivos sanitarios o terapéuticos de adultos- y el fin de la medida judicial.

*** Escolarización y programas de formación.**

Los centros están obligados a disponer de un aula de formación o escuela a la que se incorporan todos aquellos menores de 16 años que no

pueden acudir al centro educativo asignado. La formación cuenta con la autorización de la Delegación de Educación correspondiente y se imparte por profesionales asignados por ésta, o por el centro educativo adscrito según la zona de ubicación del centro.

Asimismo existen talleres o unidades productivas para los mayores de 16 años en los propios centros, si bien, siempre que ello sea posible y en aras de una mayor normalización de la situación de los menores, se procura que las actividades formativas y laborales se realicen en el exterior.

*** Régimen interno: especial consideración de las salas de aislamiento.**

En estos centros existe un reglamento de régimen interno de cuyo contenido se informa a los menores cuando ingresan.

En relación con las salas de aislamiento, en el informe se señala que en cada uno de los centros gestionados por la Fundación O'Belén existe una sala de contención destinada a situaciones de agitación psicomotriz que no pueden ser abordadas por otros medios, es decir cuando la contención verbal y educativa no es suficiente, y con la finalidad de aportar al menor un límite físico externo, con atenuación de estímulos, al tiempo que se garantiza su integridad física y la de las personas que lo rodean.

Dichas salas forman parte de un protocolo de actuación ante situaciones de agresividad o agitación dentro de un continuo que va desde la contención verbal hasta el aislamiento, pasando por otras medidas como la separación del grupo o la contención física. La utilización de estas salas requiere siempre la prescripción por parte del equipo clínico, así como la correspondiente autorización médica y de la Dirección del centro. El tiempo de permanencia en la sala, con supervisión constante, es el mínimo imprescindible hasta conseguir calmar la agitación. En el año 2007, las referidas salas se han utilizado una vez en cada uno de los centros, siendo el tiempo de estancia en la sala de 7 minutos y 30 minutos respectivamente.

* **Régimen de garantías de los derechos de los menores.**

Se hace hincapié en las garantías que a este respecto establece el reglamento de la Ley Orgánica 5/2000 para los menores o jóvenes sometidos a medidas judiciales por infracción penal.

De acuerdo con el informe, los menores que se encuentran en centros terapéuticos con medidas de protección reciben un trato similar al contemplado en dicho reglamento. Así se les facilita información en el momento del ingreso sobre sus derechos y deberes, sobre las posibilidades de recurrir, o las vías para formular peticiones, quejas o recursos. De cualquier queja formulada en el centro por los menores se da traslado a la Delegación de Bienestar Social.

* **Personal de los centros.**

En relación con los requisitos de titulación y posible especialización exigida a los trabajadores de las distintas categorías de estos centros y en especial a los que desempeñan funciones educativas y sanitarias, se establece por convenio con la entidad gestora, la obligatoriedad de al menos un licenciado en psicología, un médico psiquiatra a tiempo parcial y un equipo de educadores. Los educadores deben contar al menos con titulación media de “áreas afines a la intervención social y con menores”. Se establece igualmente la prestación de servicio de cocina y limpieza del centro.

* **Inspecciones.**

Se han remitido al Defensor del Pueblo las actas de las visitas realizadas desde la Dirección General de la Familia, que se complementan con las efectuadas por los responsables del área de menores de las Delegaciones Provinciales de Bienestar Social:

Respecto al centro Nuestra Señora de la Paz (Cuenca), se adjuntan actas de las visitas realizadas en febrero y junio de 2006. En la primera visita, se hace mención a la sensación de abandono y descuido que producen los pequeños pero abundantes deterioros en las instalaciones y el mal olor por la mala evacuación de las aguas, y se recomienda una mayor normalización de las actividades y una mayor salida de los menores a recursos y actividades externas, una revisión del sistema de fases de la escuela. En la segunda, se recomienda evitar el uso de la sala de contención, buscando espacios alternativos, con una estimulación más suave, y un espacio específico para la mediación. Además, se entiende necesario la realización de más actividades fuera del centro y una mayor individualidad en las actuaciones formativas-laborales.

En la visita realizada al centro en mayo de 2006 Casa Joven Juan Carlos I (Guadalajara) se recomienda un mantenimiento más continuado de las instalaciones; en mayo de 2007, en cambio, se realiza una muy buena valoración de las instalaciones, especialmente el salón y las habitaciones de los menores, si bien se resalta el pequeño tamaño del aula de formación. También se hace referencia a la satisfacción de los menores con la atención prestada en el centro.

Asimismo, se señala que, por parte de los técnicos responsables de la ejecución de medidas de protección, se realizan de manera periódica visitas a los menores internados.

* **Normativa autonómica.**

- Ley 3/1999, de 31 de marzo, del Menor, de Castilla-La Mancha.
- Orden de 31 de marzo de 1992, sobre autorización y acreditación de centros y establecimientos de servicios sociales para tercera edad, minusválidos, infancia y menores comprendidos en el ámbito territorial de Castilla-La Mancha.
- La Comunidad autónoma de Castilla-La Mancha no tiene una normativa específica referida a los ingresos en los centros terapéuticos de menores . En su informe se deja constancia de que dichos ingresos se encuentran regulados en el artículo 271 del Código Civil y el artículo 763 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de

Enjuiciamiento Civil, referido al internamiento de menores por razón de trastorno psíquico.

- Existe una Instrucción 2/2002, de 7 de mayo, de la Dirección General de Servicios Sociales, sobre aplicación del artículo 763 de la Ley 1/2000, de 7 de enero de Enjuiciamiento Civil, donde se especifican los trámites que debe realizar la Administración para dar cumplimiento a los citados artículos.
- Asimismo, existe un protocolo de actuación donde se establecen los cauces de ingreso y seguimiento de los menores ingresados a través de una comisión de valoración y seguimiento.

3.1.7. Comunidad de Castilla y León.

* Centros de protección para la atención a menores con trastornos de conducta.



CENTRO	LOCALIDAD	PROVINCIA	ENTIDAD GESTORA	PLAZAS ¹
San Juan Grande	Palencia	Palencia	SAN JUAN DE DIOS	3
El Parral	Burgos	Burgos	ASECAL	5
Río Coa	No Disponible	Salamanca	ASECAL	5
Zambrana	Zambrana	Valladolid	ADMINISTRACIÓN	20

Fuente: Elaboración propia con datos facilitados por las CCAA a 2008.

Nota ¹: Número de plazas para la atención de menores en protección con trastornos de conducta.

Centros de tratamiento terapéutico para menores con problema de salud mental:

- Unidad de Intervención Terapéutica “San Juan Grande” (Palencia), Orden Hospitalaria de San Juan de Dios, Palencia. Concierto para atención de 3 plazas para menores de 12 a 18 años, con medida de

protección y trastornos psiquiátricos graves, y 2 para aplicación de medidas de la Ley Orgánica 5/2000, de edad superior a 14 años.

Centros para menores con trastornos de conducta:

- Hogar de Socialización “El Parral” (Burgos), del que es titular la Entidad ASECAL, 5 plazas concertadas para menores de 12 a 16 años.
- Hogar de Socialización “Río Coa” (Salamanca), del que es titular la Entidad ASECAL, 5 plazas concertadas para menores de 14 a 18 años.
- Unidad de Educación Especial del Centro Regional Zambrana (Valladolid), de carácter público, con 15 plazas para menores de 12 a 18 años.
- Unidad para la atención inmediata del Centro Regional Zambrana, (Valladolid), carácter público, 5 plazas para menores de 12 a 18 años.

Centros fuera de la Comunidad autónoma a los que se han remitido menores:

- Centro Neuropsiquiátrico “Nuestra Señora del Carmen” (Zaragoza), Hermanas Hospitalarias del Sagrado Corazón de Jesús. 1 plaza, en la modalidad de plazas para tratamiento de trastornos psiquiátricos graves, para la atención de menores con edades comprendidas entre los 12 y 18 años.

* **Actuaciones con carácter previo al ingreso.**

En relación con las actuaciones que se realizan con carácter previo al ingreso en régimen de internamiento en los centros citados, la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades de la Junta de Castilla y León, en su informe, se remite a las normas que regulan la materia en dicha Comunidad y que serían las siguientes:

- Decreto 131/2003, de 13 de noviembre, por el que se regula la acción de protección de los menores de edad en situación de riesgo

o de desamparo y los procedimientos para la adopción y ejecución de las medidas y actuaciones para llevarla a cabo.

Contempla en detalle las actuaciones a realizar en la fase de evaluación, propuesta de actuación, audiencia del menor y de la familia, todas ellas dirigidas a adoptar el “plan de caso” que habrá de ser aprobado por la Comisión de Valoración, en el que se detallarán cuestiones como el régimen de relaciones del menor con la familia, el seguimiento, evaluación y revisión del caso y las posibles modificaciones del mismo.

El artículo 60 de este Decreto contempla la posibilidad de acogimiento en dispositivos especiales cuando el menor haya cumplido 12 años y presente graves problemas de socialización, inadaptación o desajuste social en grado tal que supongan un riesgo evidente de daños o perjuicios graves a sí mismo o a terceros, ya sean éstos los menores que con él convivan, las personas encargadas de su atención u otros. Además, el artículo 96.7, de la Ley 14/2002, de 25 de julio, prevé que cuando los dispositivos o recursos alternativos no resulten adecuados a sus necesidades y la intervención no pueda o no deba demorarse, se dispondrán dispositivos especiales que permitan una intervención educativa de orientación preventiva, intensiva, inmediata y de corta duración en un ambiente estructurado y de seguridad, y en los que aquéllos podrán ser ingresados dando cuenta al Ministerio Fiscal en el plazo más breve posible, todo ello sin perjuicio de poder instar, cuando proceda y de acuerdo con lo previsto en el Código Civil, el internamiento judicialmente autorizado en establecimiento de salud mental o en centro de educación o formación especial.

- Decreto 54/2005, de 7 de julio por el que se regula el régimen de organización y funcionamiento de los centros específicos destinados a la atención residencial de menores con medidas o actuaciones de protección. De acuerdo con lo previsto en el artículo 4º respecto a la tipología de los centros, los centros para acogimiento residencial pueden ser:

a) Específicos, cuando están destinados de manera exclusiva a menores en situación de riesgo o desamparo, para los que se hayan acordado medidas de protección.

b) No específicos, cuando se trate de establecimientos normalizados, disponibles para la población infantil general, y que eventualmente pueden asumir la atención y guarda de menores en protección, incluyéndose entre éstos los recursos especializados de las redes respectivas para el tratamiento de menores con graves discapacidades, toxicomanías, trastornos psiquiátricos, enfermedades crónicas de carácter grave u otras necesidades especiales de similar naturaleza y entidad.

Estos centros no específicos se registrarán en todo caso por su propia normativa.

- Decreto 203/2000, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Estatuto del Centro Regional Zambrana para la atención a menores con expediente de protección que presenten graves alteraciones de conducta y a menores y jóvenes infractores.
- Resolución de 22 de julio de 2004, de la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León, por la que se aprueban las normas de funcionamiento interno de las unidades del Área de Intervención para la socialización del Centro Regional Zambrana

* **Tiempo de permanencia y motivos del alta**

La permanencia de los menores en los diferentes centros varía en función del tipo de centro:

- En los centros de carácter sanitario: el tiempo de estancia está vinculado al diagnóstico y a la evolución del tratamiento, atendiendo a criterios sanitarios.
- La permanencia en las unidades de intervención para la socialización del Centro Regional Zambrana de Valladolid, está regulada en los artículos 15 y 15 bis del Decreto 203/2000, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el estatuto de dicho centro.

Tanto en la unidad de educación especial, como en la unidad de atención inmediata, se contempla entre las causas de baja la consecución de objetivos. El tiempo máximo de permanencia continuada será de 24 meses, en la primera, y 2 meses para la atención inmediata, que además cesará cuando se revoque el consentimiento que en su caso hubiera manifestado el representante legal del menor para su ingreso; en ambos casos se prevé la baja por otras causas apreciadas mediante resolución motivada.

- En el resto de los centros de protección la permanencia se rige por las previsiones contenidas en la normativa vigente en esta materia.

* **Escolarización y programas de formación.**

Con carácter general, la educación y formación de los menores, tanto en los centros de protección como en los de reforma, se lleva a cabo en los recursos ordinarios existentes en la localidad donde se ubican. Para facilitar esta escolarización a aquellos menores que por su situación personal o régimen jurídico no pueden salir del centro, dentro del Centro Regional Zambrana está ubicado un centro educativo dependiente de la Consejería de Educación. Asimismo, dentro del centro se desarrollan diversos talleres de formación laboral (carpintería, automoción, jardinería y albañilería).

Por lo que respecta a la Unidad Terapéutica para Menores “San Juan Grande” del Centro Asistencial San Juan de Dios de Palencia, la escolarización y formación de aquellos menores que se encuentren capacitados se lleva a cabo a través de los recursos ordinarios de las redes existentes en la localidad. No obstante, en aquellos casos en la que la problemática personal impida su salida a recursos normalizados, y hasta que los tratamientos permitan su estabilización personal, el centro integra a los menores en un programa educativo propio, con el objetivo de mantener y mejorar su nivel académico y prepararles para una posible incorporación posterior.

* **Régimen interno: especial consideración de las salas de aislamiento.**

El Decreto 203/2000, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Estatuto del Centro Regional Zambrana para la atención a menores con expediente de protección que presenten graves alteraciones de conducta, y a menores y jóvenes infractores, regula entre otras cuestiones los derechos y deberes de los menores, así como los criterios específicos de intervención, tanto en la unidad de educación especial como en la unidad de atención inmediata en régimen especial.

Entre los referidos criterios de intervención se señala que podrán aplicarse las medidas de control y seguridad razonables, necesarias y proporcionadas a la situación de cada menor, con el fin de evitar los riesgos para él mismo, los demás menores y el personal del centro.

Además, en las normas de funcionamiento interno de las unidades del Área de Intervención para la Socialización del Centro Regional Zambrana, aprobadas por la Resolución de 22 de junio de 2004, de la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León, se detallan la forma de ejercer los citados derechos y deberes el régimen disciplinario, y la aplicación de las medidas de control y seguridad, entre otras cuestiones.

En cuanto a las salas de aislamiento y medios de contención, en los centros de carácter sanitario se siguen los protocolos existentes a nivel sanitario. En los centros específicos de protección no existen salas de este tipo.

En las unidades del Área de Intervención para la socialización del Centro Regional Zambrana de Valladolid, existe una habitación, fuera de los hogares, donde se pueden cumplir períodos de “tiempo fuera” cuando la conducta del menor impide una vida normalizada dentro de su hogar.

*** Régimen de garantías de los derechos de los menores.**

Son varias las fórmulas que se utilizan para que los menores conozcan cuáles son sus derechos y las posibilidades que tienen de reclamar, y que son prácticamente comunes tanto en el ámbito de protección como en el de reforma. En el informe se resumen del siguiente modo:

- Información al ingreso y entrega de información escrita.
- Ejemplares a disposición de los menores de los textos legales.
- Entrevistas con técnicos de referencia y, en el caso de menores infractores, con jueces y fiscales que periódicamente visitan los centros.
- Comunicaciones con familiares y amigos.
- Remisión de quejas, peticiones y recursos a autoridades administrativas y/o judiciales. En todos los centros hay un libro registro.

* **Personal de los centros.**

Con carácter general, los requisitos de titulación del personal se encuentran recogidos en el artículo 22 del Decreto 37/2004, de 1 de abril, por el que se regulan los requisitos mínimos y específicos de autorización para la apertura y funcionamiento de los centros destinados a la atención de menores con medidas o actuaciones de protección. En general se exige que el personal de atención directa (educadores) cuente con titulación de grado medio en áreas socioeducativas, o experiencia acreditada de más de 3 años en esta actividad.

La Unidad Terapéutica para Menores San Juan Grande cuenta con una plantilla mínima, exigida en el convenio y concierto firmados, que actualmente está integrada por un psiquiatra, una psicóloga, dos DUE, un médico de familia, una maestra de educación especial a tiempo parcial, y siete técnicos de atención directa.

El Centro Regional Zambrana cuenta entre sus profesionales con dos psicólogos, una pedagoga y dos trabajadores sociales. Además dispone de maestros de la Consejería de Educación, un médico de familia y un psiquiatra (a tiempo parcial) dependientes de la Consejería de Sanidad, maestros de taller y técnicos de atención directa que deberán estar en posesión de titulación universitaria de grado medio o similar en alguna de las siguientes especialidades: Educación Social, Educación Especial, Psicología, Pedagogía, Trabajo Social u otras afines.

* **Inspecciones.**

De las actas de las supervisiones realizadas, que nos han sido remitidas, se desprende lo siguiente:

En las visitas realizadas al Centro Río Coa por la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Salamanca en julio de 2005, enero y julio de 2006, y enero y octubre de 2007, se deja constancia del correcto funcionamiento del centro.

Por su parte, en las visitas realizadas al Centro El Parral por la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Burgos en junio y diciembre de 2005, junio y diciembre de 2006, y julio 2007, si bien se observa una adecuada atención educativa y asistencial, se recomiendan algunos cambios y reparaciones en las instalaciones, la contratación de un educador de refuerzo, y la instauración de cauces eficaces para la colaboración y participación de las familias en el centro. Asimismo, se deja constancia de la escasa iniciativa de los coordinadores de caso de otras provincias para propiciar encuentros y conversaciones con el personal del centro, y se recomienda al resto de Gerencias Territoriales una mayor diligencia en el traslado de los menores a otros recursos protectores cuando la adaptación de los menores al centro se haya demostrado inadecuada para su desarrollo personal e impropio para el buen funcionamiento generalizado del centro.

Asimismo, se remite el informe técnico y el informe de adecuación del centro San Juan Grande (Palencia), realizados en el año 2002, y por los que se estima procedente el concierto de 3 plazas con el centro por la Consejería de Sanidad y Bienestar Social.

En los centros de carácter sanitario la inspección corresponde, dada su naturaleza, a las autoridades sanitarias, que realizan visitas periódicas cada 6 meses.

* **Normativa autonómica.**

- Ley 14/2002, de 25 de julio, de promoción, atención y protección a la infancia de Castilla y León.

- Decreto 131/2003, de 13 de noviembre, por el que se regula la acción de protección de los menores de edad en situación de riesgo o de desamparo y los procedimientos para la adopción y ejecución de las medidas y actuaciones para llevarla a cabo.
- Decreto 54/2005, de 7 de julio, por el que se regula el régimen de organización y funcionamiento de los centros específicos destinados a la atención residencial de menores con medidas o actuaciones de protección.
- Decreto 37/2004, de 1 de abril, por el que se regulan los requisitos mínimos y específicos de autorización para la apertura y funcionamiento de los centros destinados a la atención de menores con medidas o actuaciones de protección.
- Decreto 203/2000, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Estatuto del Centro Regional Zambrana para la atención a menores con expediente de protección que presenten graves alteraciones de conducta y a menores y jóvenes infractores.
- Resolución de 22 de julio de 2004, de la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León, por la que se aprueban las normas de funcionamiento interno de las unidades del Área de Intervención para la socialización del Centro Regional Zambrana.

3.1.8. Comunidad autónoma de Cataluña.

El nuevo Estatuto de Autonomía para Cataluña, aprobado mediante Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, atribuye a la institución autonómica del Sindic de Greuges la competencia para supervisar *con carácter exclusivo* la actividad de las administraciones públicas dependientes de dicha Comunidad, a fin de proteger y defender los derechos y libertades reconocidos a los ciudadanos en la Constitución y en el propio Estatuto de Autonomía. El Defensor del Pueblo ha presentado un recurso de inconstitucionalidad que fue interpuesto el pasado 19 de septiembre del año 2006 y que no ha sido resuelto todavía por el Tribunal Constitucional, que debe pronunciarse al respecto.

En tanto se resuelve el referido recurso de inconstitucionalidad, y dentro del marco de colaboración que preside la relación institucional entre el Defensor del Pueblo y el Sindic de Greuges de Cataluña, dos asesores de esta Institución se desplazaron a Barcelona, el pasado mes de julio de 2008, con la finalidad de visitar los centros específicos para el tratamiento de menores con trastornos de conducta dependientes de la Generalitat de Cataluña.

Las visitas a los centros Can Rubió, Els Castanyers y El Pedronyal se efectuaron en compañía de dos representantes del Síndic y de una funcionaria de la Dirección General de Atención a la Infancia y a la Adolescencia.

Concluidas las visitas, se entregaron a los responsables de cada centro los cuestionarios elaborados “ad hoc” con los datos imprescindibles para llevar a cabo nuestra investigación, con el fin de que, una vez cumplimentados, fuesen remitidos a nuestra Institución. Asimismo se solicitó nuevamente a la representante de la Dirección General de Atención a la Infancia y a la Adolescencia, que facilitasen a nuestra Institución la misma información requerida a las restantes administraciones de todas las comunidades autónomas con competencia en esta materia.

Dicha información, que había sido ya solicitada a través del Síndic en el momento de iniciar nuestra investigación, concretamente en mayo del año 2008, no nos ha sido facilitada en los términos y de conformidad con los datos solicitados y que resultan imprescindibles para efectuar un estudio comparativo de la situación de los centros en toda la geografía nacional.

La información que nos ha sido proporcionada se ha limitado a la remisión de un listado de todos los centros de atención a menores con trastornos de conducta y en situación de dificultad social existentes en Cataluña, junto a la relación de las tarifas aplicadas en estos recursos, así como los cuestionarios cumplimentados por los tres centros visitados. Recientemente se nos ha hecho llegar además una relación de las disposiciones vigentes en Cataluña referidas al régimen de ingreso, régimen disciplinario, régimen de garantías y derechos de los menores.

Los documentos recibidos no son suficientes para determinar los datos e indicadores homogéneos imprescindibles para el desarrollo del presente epígrafe.

3.1.9. Comunidad autónoma de Extremadura.

*** Centros de protección para la atención a menores con trastornos de conducta.**

De acuerdo con la información facilitada por la Consejería de Igualdad y Empleo de la Junta de Extremadura, el único centro terapéutico que existe en dicha Comunidad autónoma es el “Servicio Sanitario de Tratamiento de Menores con medidas judiciales de internamiento”. Se trata de un recurso de titularidad y gestión pública que atiende a aquellos menores que tienen impuesta una medida judicial de internamiento terapéutico en cualquiera de los tres regímenes (abierto, semiabierto o cerrado). Dispone de 9 plazas.

Para menores sujetos a medidas de protección o procedentes de ámbitos normalizados, Extremadura carece de centros que acojan a menores con problemas de salud mental o trastornos de conducta, tanto de gestión directa como concertados o privados.

Cuando se entiende necesaria una intervención de este tipo se solicita plaza a centros ubicados fuera de esta Comunidad. No existen plazas con concierto permanente, si bien es una alternativa que se viene planteando, así como la creación de un recurso residencial especializado propio, debido a la elevada demanda y creciente necesidad de disponer de centros de esta naturaleza.

En el informe se señala que últimamente el perfil del menor acogido en centros de protección está cambiando y, además de caracterizarse por carencias de índole social, afectivas y educativas, cada vez se dan más situaciones en las que los niños, además de las carencias anteriores, presentan trastornos de salud mental asociados a un patrón conductual antisocial que vulnera los derechos de las otras personas, así como las normas de convivencia y/o reglas socialmente aceptadas para su edad.

CCAA ORIGEN	CENTRO	LOCALIDAD	PROVINCIA	CCAA	ENTIDAD GESTORA	PLAZAS CONTRATADAS ¹
Extremadura	Dulce Nombre de María	Málaga	Málaga	Andalucía	DULCE NOMBRE DE MARÍA	10
Extremadura	El Seranil	Benajaraca	Málaga	Andalucía	SERANIL S.L	4

Fuente: Elaboración propia con datos facilitados por las CCAA a 2008.

Nota ¹: Número de plazas contratadas para la atención de menores con trastornos de conducta fuera de la Comunidad autónoma

En la fecha del informe había 14 menores de protección atendidos en centros especializados fuera de la región. Además, son 9 los menores de reforma que están recibiendo intervenciones en el módulo terapéutico antes señalado. Todo ello sin mencionar los menores que, estando ingresados en centros o pisos de acogida, acuden a gabinetes privados para recibir sesiones de tratamiento psicológico o psiquiátrico.

*** Actuaciones previas y régimen de ingreso.**

No existe un protocolo de derivación establecido para el ingreso de menores de protección. No obstante, la práctica que se viene desarrollando es la de agotar previamente los recursos y las intervenciones ambulatorias a través de los servicios de salud mental del Servicio Extremeño de Salud, o por el sistema sanitario privado. La propuesta de ingreso en un centro terapéutico la realiza el equipo técnico de seguimiento del centro de referencia del menor, aportando, en su caso, informes de los servicios de salud mental donde ha estado acudiendo el niño.

La Consejería de Igualdad y Empleo de la Junta de Extremadura hace referencia en su informe a que, para garantizar los derechos de los menores ingresados en los centros terapéuticos y constatar el buen funcionamiento de los mismos, se llevan a cabo actuaciones similares a las que se vienen realizando con los chicos que se encuentran en acogimiento residencial en centros de gestión directa ubicados en su demarcación territorial.

Cada menor tiene asignado un equipo técnico de referencia, que es el encargado de realizar el seguimiento y coordinar todas las actuaciones que se efectúan con él. Entre otras, se realizan las siguientes actuaciones:

- Visitas a los centros terapéuticos
- Seguimiento educativo y terapéutico de los menores
- Contacto con los profesionales que atienden el recurso
- Peticiones de informes periódicos
- Entrevista con la familia
- Entrevista con los menores
- Acompañamiento de los menores en los traslados, para disfrute de períodos vacacionales con su familia, o al centro de referencia en la Comunidad de Extremadura.

* **Inspecciones.**

La Consejería de Igualdad y Empleo de la Junta de Extremadura hace referencia en su informe a que, para garantizar los derechos de los menores ingresados en los centros terapéuticos y constatar el buen funcionamiento de los mismos, se llevan a cabo actuaciones similares a las que se vienen realizando con los chicos que se encuentran en acogimiento residencial en centros de gestión directa ubicados en su demarcación territorial.

Cada menor tiene asignado un equipo técnico de referencia que realiza visitas a los centros terapéuticos, si bien no se detallan las mismas.

* **Normativa autonómica.**

La Consejería de Igualdad y Empleo informa de que, desde el ámbito de menores, no se han elaborado normas o disposiciones relativas a esta materia. Sin perjuicio de ello, consideran que resultan de aplicación las siguientes normas:

- Decreto 146/2005, de 7 de junio, que regula los centros de rehabilitación psicosocial en Extremadura.
- El Decreto 92/2006, de 16 de mayo, que establece la organización y funcionamiento de la atención a la salud mental en Extremadura.
- El artículo 763 de la Ley 1/2000 de Enjuiciamiento Civil.

Pueden citarse también las siguientes disposiciones de aplicación general:

- Ley 4/1994, de 10 de noviembre, de protección y atención a menores.
- Decreto 139/2002, de 8 de octubre, por el que se regula la organización y funcionamiento de los centros de acogida de menores dependientes de la Consejería de Bienestar Social.

3.1.10. Comunidad autónoma de Galicia.

* **Centros de protección para la atención a menores con trastornos de conducta.**



CENTRO	LOCALIDAD	PROVINCIA	ENTIDAD GESTORA	PLAZAS ¹
Chavea	Zamar Rubianes	Pontevedra	LAR	10

Fuente: Elaboración propia con datos facilitados por las CCAA a 2008.

Nota ¹: Número de plazas para la atención de menores en protección con trastornos de conducta.

La Junta de Galicia diferencia de forma nítida entre, por una parte los centros para la atención de menores con problemas de salud mental o trastornos de conducta, a los que se imponen medidas de internamiento terapéutico derivadas de la aplicación de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores, y, por otra aquellos en los que se aplican a menores de protección programas de salud mental y desintoxicación por consumo de estupefacientes.

Para los primeros, cuenta con 17 plazas en el Centro Terapéutico Montefiz, gestionado por la Fundación O'Belen en Orense.

Como recursos de protección para la atención de menores con problemas de salud mental, o trastornos de conducta, que no hayan cometido infracción penal, cuentan con 10 plazas en el Centro de Menores Chavea, miniresidencia de la entidad “Lar Prosaúde Mental”, en Vilagarcía de Arousa.

Al haber sufrido las instalaciones del Centro de Menores Chavea un deterioro importante y, al no requerir éstas las condiciones mínimas para el desarrollo del programa de intervención, la Secretaría General de Bienestar ha previsto dotar, para el año 2009, dos centros a través de contrato público con entidades que dispongan de personal con capacidad para la atención de estos menores. Uno estaría ubicado en la provincia de Pontevedra y el otro en A Coruña. Por lo que para el 2009 se prevee la clausura del centro Chavea, dejando la entidad “Lar Prosaúde Mental” la gestión de dicho proyecto.

Sin perjuicio de lo anterior, durante las entrevistas realizadas con los menores y los profesionales de ambos centros, se puso de relieve que, en la práctica, la diferencia entre reforma y protección es puramente formal, dado que, en algunos casos, y con ocasión de conductas violentas en el ámbito familiar o escolar, se pueden producir ingresos en Montefiz, si interviene el Juez de menores o, en Chavea, si no llega a producirse denuncia de la familia.

La Junta de Galicia no tiene en la actualidad plazas concertadas con ninguna Comunidad autónoma para la atención de menores en protección con problemas de conducta.

*** Actuaciones previas y régimen de ingreso.**

Son usuarios del centro Chavea menores de ambos sexos de entre 8 y 18 años, tutelados y en acogimiento residencial en centros para menores de protección, a los que el Servicio de Salud Mental del Servicio Gallego de Salud que les corresponda, haya diagnosticado fehacientemente problemas derivados de patologías psíquicas y que, por eso, no puedan ser atendidos en un centro de menores normalizado.

La correspondiente Delegación Provincial elabora un plan individual de intervención para cada caso, previamente acordado con la entidad, en el que se regule la relación del menor con su familia, la escolarización de los menores y los mecanismos de seguimiento que permitan una mejora sustancial en la situación social y personal del menor.

Los menores son derivados por la Vicepresidencia de la Igualdad y del Bienestar de la Junta de Galicia, a través de sus delegaciones provinciales, que remiten al centro, con carácter previo al ingreso, la resolución de acogimiento residencial y la delegación de la guarda con copia de la ficha del menor y, en el plazo de 15 días, la documentación más completa de carácter sanitario y escolar.

*** Tiempo de permanencia y motivos del alta.**

Con carácter general, los menores no deben estar en un centro de protección de estas características más de un año. Además, el alta se produce al alcanzar la mayoría de edad, y cuando valorada la evolución del menor se estime oportuno su retorno a un centro de protección normalizado o a su familia de origen.

En cada caso, la permanencia viene determinada en el proyecto educativo individualizado del menor, que planifica la intervención en distintas áreas, como son el área personal y psicológica, escolar y formativa, familiar e institucional. Igualmente, a su llegada al centro, cada menor tiene “un plan de caso” o “plan de intervención”, resultado de la valoración interdisciplinar del mismo por parte del equipo técnico del menor, en el que se diseñan las actuaciones previstas en función de las necesidades específicas y terapéuticas del menor.

La permanencia de los menores en el centro está determinada, a su vez, por la evolución y particularidades del caso. De los 11 menores que permanecen en el centro Chavea, en la fecha del informe, 5 llevaban menos de un año, 3 llevaban un año y unos meses, 2 dos años y 1 menor tres años.

En conclusión, se afirma que la problemática, la evolución tanto del menor como de la situación familiar y las circunstancias educativas y sociolaborales, son las que determinan el tiempo de permanencia de los menores en el centro.

* **Escolarización y programas de formación.**

Los menores ingresados en el centro Chavea son escolarizados en los centros normalizados de la Consejería de Educación y Ordenación Universitaria de la Junta de Galicia.

Los menores con más de 16 años realizan programas de inserción sociolaboral a través del “Programa Mentor”, o cursos en talleres de la propia entidad “Lar Prosaúde Mental”.

* **Régimen interno: especial consideración de las salas de aislamiento.**

El centro cuenta con un Reglamento de régimen interno en el que se detallan los derechos y obligaciones de los menores, si bien carece de régimen de infracciones y sanciones. No obstante, hace mención a que las habitaciones de los menores se cerraran con llave durante los aislamientos sociales, en los casos de crisis y comportamientos que puedan generar riesgo para él mismo y para los demás.

Además, el centro dispone de una habitación, denominada sala de reflexión y destinada a contener las conductas de agitación de los menores y cuyo uso está sometido a un protocolo de aplicación, conocido por el personal educativo y de seguridad y seguido escrupulosamente cuando se hace necesario por razones de fuerza y oportunidad.

En el informe se dejaba constancia de que, debido a su estado de conservación, la sala estaba siendo modificada, en la fecha de redacción del mismo.

* **Régimen de garantías de los derechos de los menores.**

Los derechos de los menores están recogidos en el Reglamento de Régimen Interior del centro, así como en la normativa aplicable sobre la materia, especialmente en los artículos 36 al 38 de la Ley 4/1993, de Servicios Sociales de Galicia y en el artículo 8 de la Ley 3/1997, Gallega de la Familia, la Infancia y la Adolescencia.

Para la defensa de estos derechos, el artículo 9 de la citada Ley 3/1997, establece las siguientes vías:

- Dirigirse a las Administraciones públicas.
- Poner en conocimiento del Ministerio Fiscal todas aquellas situaciones y actuaciones que atenten contra sus derechos y contra su integridad física y moral.
- Presentar quejas ante el Defensor del Pueblo y ante el Valedor Do Pobo. A este fin, uno de los Vicevaledores se hace cargo de modo permanente de los asuntos relacionados con los menores.

* **Personal de los centros.**

De conformidad con lo establecido en el proyecto educativo del centro, el cuadro de personal es el siguiente:

- Director gerente (psicólogo).
- Directora (psicóloga).
- Personal educativo: 1 psicopedagoga, 2 psicólogas, 2 maestros, 1 pedagoga.
- Personal auxiliar educativo: 4 trabajadores con distinta titulación.
- Personal de servicios: 2 vigilantes, 1 administrativo.

* **Inspecciones.**

Aunque en el informe se señala que se remite copia de la visita realizada al centro Chavea en 2007, sólo se remiten las visitas realizadas al centro de reforma Montefiz.

* **Normativa autonómica.**

- Ley 2/2006, de 14 de junio, de Derecho civil de Galicia (artículos 7 y ss., que regulan la situación de desamparo y la asunción por la entidad pública de la guarda de los menores).
- Ley 3/1997, de 9 de junio, gallega de la familia, la infancia y la adolescencia.
- Ley 4/1993, de 14 de abril, de servicios sociales.
- Decreto 42/2000, de 7 de enero, por el que se refunde la normativa reguladora vigente en materia de familia, infancia y adolescencia.
- Decreto 276/2002, de 6 de septiembre, por el que se establecen las tarifas de los centros de menores de titularidad propia.
- Decreto 329/2005, de 28 de julio, por el que se regulan los centros de menores y los centros de atención a la infancia.
- Decreto 143/2007, de 12 de julio, por el que se regula el régimen de autorización y acreditación de los programas y de los centros de servicios sociales.

3.1.11. Comunidad autónoma de las Illes Balears.

En la Comunidad autónoma de las Illes Balears, la competencia en materia de protección de menores corresponde a los Consejos Insulares, y la competencia de ejecución de las medidas judiciales impuestas a menores, de acuerdo con la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, de la responsabilidad penal de las personas menores de edad, modificada por la Ley Orgánica 8/2006, de 4 de diciembre, corresponde al Gobierno de las Illes Balears.

Esta distribución de competencias viene recogida en el Título II de la Ley 17/2006, de 13 de noviembre, integral de la atención de los derechos de la infancia y la adolescencia de las Illes Balears, bajo el epígrafe “Competencias de las Administraciones Públicas de les Illes Balears”, así como en la Ley 8/1997, de 18 de diciembre, de atribución de

competencias a los Consejos Insulares en materia de tutela, acogimiento y adopción de menores.

Por todo ello, desde la Consejería de Asuntos Sociales, Promoción e Inmigración del Gobierno Balear se informa únicamente sobre los centros terapéuticos para dar cumplimiento a las medidas judiciales dictadas por los juzgados de menores. A este respecto, se señala que no existen centros de estas características. No obstante, la Administración ha comenzado el procedimiento administrativo para la construcción de un centro terapéutico, que se abriría a mediados del año 2010, con una capacidad aproximada para 25 menores con problemas de salud mental o trastornos de conducta.

De otra parte, está prevista la formalización de un acuerdo, entre las consejerías competentes en educación, sanidad y servicios sociales del Gobierno Balear, para la apertura y puesta en funcionamiento de 2 unidades terapéuticas de estancia diurna: una, en la Isla de Mallorca, con capacidad para 12 menores más la atención a otros 10 en los propios centros de primaria, y otra, en la Isla de Eivissa con una capacidad de 6 menores. Ambas unidades comenzarán a funcionar de forma inmediata y estarán dotadas con profesores de educación secundaria y personal técnico especializado: trabajadores sociales, auxiliares técnicos sanitarios, auxiliares técnicos educativos y psiquiatras.

*** Centros de protección para la atención a menores con trastornos de conducta.**

En los informes remitidos por los departamentos competentes de los Consejos Insulares de Mallorca, Menorca e Eivissa, se pone de manifiesto la inexistencia de centros de estas características en sus respectivos territorios. En caso de que resulte necesario ingresar a un menor en un centro terapéutico, o en un centro donde se apliquen programas de salud mental, se contrata una plaza en algún centro fuera de la Comunidad autónoma.

CCAA ORIGEN	CENTRO	LOCALIDAD	PROVINCIA	CCAA	ENTIDAD GESTORA	PLAZAS CONTRATADAS ¹
Eivissa	El Seranil	Benajaraca	Málaga	Andalucía	SERANIL S.L	2
Mallorca	Dulce Nombre de María	Málaga	Málaga	Andalucía	DULCE NOMBRE DE MARÍA	7
Mallorca	El Seranil	Benajaraca	Málaga	Andalucía	SERANIL S.L	1
Mallorca	Centro Font Fregona	Torrelles de Foix	Barcelona	Cataluña	FAST S.L	1
Mallorca	Centro La Cellerà	Flaçà	Gerona	Cataluña	LETHE	1
Menorca	-	-	-	-	-	-

Fuente: Elaboración propia con datos facilitados por las CCAA a 2008.

Nota 1: Número de plazas contratadas para la atención de menores en protección con trastornos de conducta fuera de la Comunidad autónoma.

El Consejo Insular de Mallorca tiene menores tutelados en los siguientes centros:

- Instituto Psicopedagógico Dulce Nombre de María (Málaga). Tiene contratadas 7 plazas hasta el 31 de diciembre de 2009.
- Clínica El Seranil, en Málaga. Plaza ocupada por un menor con trastorno psiquiátrico grave desde el 25 de julio de 2008, en previsión hasta 31 de diciembre de 2008.
- Font Fregona, FAST. S.L. en Cataluña. Se ocupa 1 plaza desde el 1 de junio de 2008 hasta 31 de diciembre. No hay contrato con la entidad.
- Fundación privada catalana Lethe, Centro la Cellerà, en Cataluña. Se ocupa 1 plaza desde el 8 de julio hasta el 31 de diciembre de 2008. No existe contrato previo.

En su informe, la Administración hace hincapié en la necesidad de un recurso residencial terapéutico en esta Comunidad para poder atender a menores con problemática de salud mental. Se subraya el coste, tanto

económico como de coordinación y seguimiento por parte de profesionales y familiares, y las dificultades añadidas que implica para los propios menores el hecho de encontrarse fuera de su entorno familiar y social.

El Consejo Insular de Menorca informa de que, en la fecha de elaboración de este informe, no había ningún niño bajo su tutela en centros de protección para menores con trastornos de conducta, no existiendo convenio de colaboración para reserva de plazas.

En años anteriores, el Consejo Insular de Menorca ha tenido menores tutelados en los siguientes centros:

- Instituto Psicopedagógico Dulce Nombre de María, (Málaga), un menor.
- Fon Fregona, FAST. S.L. en Torrelles de Foix, (Cataluña), un menor.
- Centro Terapéutico La Quintanilla (Murcia), dos menores.

En el informe se deja constancia de que, en tres de los casos expuestos, la entidad pública no tenía asumida la tutela y procedió a la financiación del internamiento mediante una subvención a los progenitores de los menores.

El Consejo Insular de Eivissa ha tenido menores tutelados en los siguientes centros:

- Centro El Seranil (Málaga), en 2 ocasiones.

En el informe se deja constancia de que la clínica El Seranil no se considera un centro terapéutico como tal, pero, en ausencia de centros de esa índole y de unidad de adolescentes en salud mental, y ante la dificultad para acceder a centros terapéuticos de otras comunidades autónomas por problemas de lista de espera, era el único recurso al que se podía optar.

Desde el Servicio de Protección de Menores se subraya la necesidad de crear un centro terapéutico en la Comunidad autónoma de las Illes

Balears, dado que, al no existir ninguno, los menores afectados deben trasladarse lejos de su entorno habitual, produciéndose un desarraigo familiar que agrava la situación.

* **Actuaciones con carácter previo al ingreso.**

El Consejo Insular de Mallorca: El Departamento de Bienestar Social del Instituto Mallorquín de Asuntos Sociales señala que la solicitud de atención en centro terapéutico tiene que venir indicada a través de un informe médico psiquiátrico. En efecto, algunos menores han sufrido crisis que han requerido ingresos hospitalarios en la unidad de psiquiatría de los diferentes hospitales.

La recomendación médica es recogida por el técnico de protección de menores de referencia quien, conjuntamente con la familia, en caso de que la hubiere y el equipo de valoración, estudian la viabilidad técnica y económica de la medida y procede a buscar el centro que más se adapte a las necesidades del menor.

Finalmente, contacta con el centro, al que se remiten los informes médicos sociofamiliares y educativos. El centro estudia el problema y su adecuación a sus propios programas y, una vez aprobado el ingreso por la comisión técnica asesora, se concreta la fecha de ingreso y la aportación documental necesaria.

El Consejo Insular de Menorca: Informa que, con carácter previo al ingreso en régimen de internamiento, se solicitan los siguientes documentos: informe psiquiátrico, informe técnico del Servicio de Protección de Menores proponiendo el ingreso, solicitud de autorización judicial o autorización judicial de internamiento y resolución administrativa acordando que la guarda del menor se realizará mediante su acogimiento residencial en el centro especializado.

Para el ingreso en los centros especializados en el tratamiento de toxicomanías se solicita la autorización de los padres y resulta imprescindible la audiencia del menor.

El Consejo Insular de Eivissa: Informa que se requiere, en primer lugar, el informe del centro donde se encuentra el menor, la valoración conjunta de los diferentes servicios implicados -incluida la Unidad de Salud Mental Infantojuvenil- y el informe propuesta de ingreso elaborado por cada uno de dichos servicios. Esta documentación es remitida al centro seleccionado con la solicitud de ingreso, el acta de la comparecencia del menor y el auto judicial autorizando el internamiento del menor en el centro propuesto.

Sobre el resto de las cuestiones planteadas, no se aporta información, por no considerar la cuestión de su competencia, al estar todos los centros fuera de la Comunidad autónoma.

No obstante, el Instituto Mallorquín de Asuntos Sociales deja constancia del seguimiento que realiza de los menores ingresados fuera de su territorio mediante la relación entre los técnicos y la revisión de los informes que deben serles remitidos.

* **Inspecciones.**

El Consejo Insular de Mallorca:

El Instituto Mallorquín de Asuntos Sociales no tiene competencias de inspección en los centros concertados por encontrarse fuera de su territorio, no obstante lo cual se deja constancia del seguimiento que se realiza de los menores mediante la relación entre los técnicos y la revisión de los informes que deben serles remitidos. Concretamente, se señala que las visitas al centro Dulce Nombre de María han sido constantes desde octubre de 2007.

El Consejo Insular de Menorca:

Dado que no existen centros específicos para la atención a menores con trastornos de conducta, no se realizan visitas de inspección.

El Consejo Insular de Eivissa

Dado que no existen centros específicos para la atención a menores con trastornos de conducta, no se realizan visitas de inspección.

No obstante, durante la estancia de un menor en el centro “El Seranil”, técnicos del centro de menores de referencia se desplazaron en una ocasión hasta Málaga para tener conocimiento “in situ” del estado del menor.

* **Normativa autonómica.**

- Ley 17/2006, de 13 de noviembre, integral de la atención de los derechos de la infancia y la adolescencia de las Illes Balears.
- Ley 8/1997, de 18 de diciembre, de atribución a los Consejos Insulares, en materia de tutela, acogimiento y adopción de menores.

3.1.12. Comunidad autónoma de La Rioja.

*** Centros de protección para la atención a menores con trastornos de conducta.**

En la fecha de realización del presente, informe la Comunidad autónoma de La Rioja no cuenta con centros propios, ni colaboradores, que presten atención específica a menores con problemas de salud mental y/o trastornos de conducta.

En los casos en los que algún menor necesite atención específica, bien por problemas de salud mental o de consumo de drogas, se trabaja con centros fuera de la Comunidad autónoma, aunque con dichos centros no se ha firmado ningún acuerdo o convenio de carácter general.

Actualmente hay menores de La Rioja en los siguientes centros:

CCAA ORIGEN	CENTRO	LOCALIDAD	PROVINCIA	CCAA DESTINO	ENTIDAD GESTORA	PLAZAS CONTRATADAS ¹
La Rioja	El Seranil	Benajaraca	Málaga	Andalucía	SERANIL S.L	NO DISPONIBLE
La Rioja	Zandueta	Zandueta	Pamplona	Navarra	DIANOVA	3

Fuente: Elaboración propia con datos facilitados por las CCAA a 2008.

Nota ¹: Número de plazas contratadas para la atención de menores en protección con trastornos de conducta fuera de la Comunidad autónoma.

*** Actuaciones con carácter previo al ingreso.**

En el informe se indica que, con carácter previo al ingreso, se recopila toda la información referente al estado de salud del menor: informes médicos, psicológicos, educativos y sociales, y en el caso de trastornos de conducta o mentales, se requiere un diagnóstico psiquiátrico diferenciado.

Una vez constatada la necesidad de intervención específica se valora la conveniencia del centro adecuado para su atención y se solicita plaza.

Cuando el centro dispone de plaza, se solicita al juzgado la correspondiente autorización de ingreso. Una vez autorizado dicho internamiento se informa al menor y se procede a su ingreso.

* **Tiempo de permanencia y motivos del alta.**

Los ingresos se producen a solicitud de la entidad pública en los casos en los que ésta ejerce la tutela de los niños, respetando lo dispuesto en el artículo 91 de la Ley 1/2006, de 28 de febrero, de Protección de Menores de La Rioja, que prevé los distintos supuestos de la forma siguiente:

“Acogimientos residenciales especiales.

- 1. El acogimiento residencial de menores con graves deficiencias o discapacidades físicas o psíquicas o alteraciones psiquiátricas sujetos a protección se realizará en centros específicos, con la correspondiente autorización judicial en su caso.*
- 2. El acogimiento residencial de menores sujetos a protección en que se detecte consumo de drogas se realizará en centros adaptados a sus necesidades, cuando su tratamiento en centros ambulatorios no resulte suficiente.*
- 3. Para menores con graves problemas de socialización, inadaptación o desajuste social se establecerán centros especiales, cuyo proyecto se dirigirá, en especial, a la integración social del menor y su incorporación a los centros normalizados.*
- 4. Cuando el interés del menor requiera su acogimiento en un centro de características específicas y no exista en el ámbito territorial de La Rioja, ninguno que las reúna, se acordará su acogimiento residencial en un centro adecuado de otra Comunidad autónoma. A tal fin, y en la forma que se determine reglamentariamente, deberá quedar acreditada en el expediente tal adecuación y, en todo caso, que dichos centros están autorizados por la Administración competente. Asimismo, cuando no convenga al interés del menor la permanencia en el territorio de La Rioja, podrá acordarse su acogimiento residencial en un centro ubicado en otra Comunidad autónoma,*

autorizado por la Administración competente y que reúna los demás requisitos que se fijen reglamentariamente.”

* **Régimen de garantías de los derechos de los menores.**

Al carecer de centros en el territorio de la Comunidad autónoma, las actuaciones que realiza la Consejería de Servicios Sociales para garantizar los derechos de los menores ingresados en centros terapéuticos ubicados fuera de esta Comunidad y para constatar el buen funcionamiento de los mismos son las siguientes:

- Coordinación continua con los profesionales del centro que atiende al menor.
- Solicitud de informes periódicos sobre la evolución de los menores.
- Entrevistas periódicas con cada menor ingresado en dichos centros.
- Atención a las familias de los menores.
- Constatar la autorización de funcionamiento otorgada por la Administración competente.

* **Inspecciones.**

Al no contar La Rioja con centros específicos para la atención a menores con trastornos de conducta, no se realizan inspecciones.

* **Normativa autonómica.**

- Ley 1/2006, de 28 de febrero, de Protección de Menores de La Rioja.
- Decreto 108/2007, de 27 de julio, por el que se aprueba el reglamento sobre intervención de las administraciones públicas de La Rioja en la protección y guarda de los menores, y que recoge el régimen de los centros de acogida públicos o colaboradores, en el ámbito de competencias de la Comunidad autónoma.
- La Consejería de Servicios Sociales informa que está elaborando una orden por la que se regulará la tipología y condiciones materiales y de funcionamiento de los centros de protección de menores gestionados por entidades públicas o privadas distintas de la

Administración de la Comunidad autónoma, en desarrollo del artículo 63 del Decreto 108/2007 ya citado.

3.1.13. Comunidad autónoma de Madrid.

* **Centros de protección para la atención a menores con trastornos de conducta.**



CENTRO	LOCALIDAD	PROVINCIA	ENTIDAD GESTORA	PLAZAS ¹
Sirio I	Madrid	Madrid	NUEVO FUTURO	9
Sirio II	Madrid	Madrid	NUEVO FUTURO	9
Santa Lucía	Ambite	Madrid	DIANOVA	16
La Berzosa	Berzosa del Lozoya	Madrid	CITAP	16
Tetuán	Madrid	Madrid	O'BELÉN IMMF	CERRADO
Picón de Jarama	Paracuellos del Jarama	Madrid	O'BELÉN	50
Galapagar	Galapagar	Madrid	CONSULTING	16

Fuente: Elaboración propia con datos facilitados por las CCAA a 2008.

Nota ¹: Número de plazas para la atención de menores en protección con trastornos de conducta.

De acuerdo con la información facilitada por la Consejería de Familia y Asuntos Sociales de la Comunidad de Madrid, los centros de tratamiento terapéutico para menores con problemas de salud mental o trastornos de conducta que existen en la Comunidad autónoma, tanto de gestión directa como indirecta son los recogidos en el cuadro precedente. Además, de la información recabada se desprende que la Comunidad de Madrid tiene un concierto de 10 plazas en el centro La Quintanilla, de Murcia.

Asimismo, debe dejarse constancia de que al iniciar esta investigación se encontraba en el casco urbano de Madrid, bajo la denominación de Tetuán, el primer centro que se visitó con motivo de las quejas recibidas en el Defensor del Pueblo. El Instituto del Menor y la Familia reaccionó de forma inmediata, procediendo a la clausura del centro y trasladando a los menores al centro Picón de Jarama.

*** Actuaciones previas y régimen de ingreso.**

Los recursos terapéuticos para menores con trastornos de conducta o problemas de salud mental están adscritos al Instituto del Menor y la Familia, organismo autónomo de la Consejería de Familia y Asuntos Sociales, que atiende, específicamente, a menores con medidas de protección y graves dificultades de adaptación, y con problemas emocionales y de comportamiento asociados, que precisan de una atención especializada a nivel psicológico y psiquiátrico para poder incorporarse, en el plazo más breve posible, a recursos normalizados tanto del sistema de protección, como a la familia.

La Ley de la Comunidad de Madrid 6/1995, de 28 de marzo, de Garantías de los Derechos de la Infancia y la Adolescencia, contempla, en su artículo 56 sobre atención a los menores tutelados, que en tanto se mantenga la situación de tutela de un menor y para asegurar la cobertura de sus necesidades subjetivas y su plena asistencia moral y material, se podrá acordar su atención en un centro terapéutico.

Asimismo, el II Plan de Atención a la Infancia y Adolescencia (2002-2006) recoge el programa de Acogimiento Residencial Especializado con el

objeto de diversificar los recursos de atención residencial, adecuándolos a las distintas necesidades específicas que puedan presentar los niños, niñas y adolescentes. Dentro de este plan se incluye el Proyecto de Residencia de Tratamiento Terapéutico, donde se realizará el acogimiento residencial de menores con medidas de protección que presenten trastornos de salud mental o graves trastornos de conducta, para los que no es suficiente la atención ambulatoria.

Los menores que son derivados a recursos especializados tienen asumida una medida de protección por parte de la Comisión de Tutela del Menor que incluye tanto la guarda como la tutela. La medida se propone desde los Servicios Sociales, a través de la Comisión de Apoyo Familiar, órgano técnico que tiene como objetivo la valoración de las situaciones de riesgo social o desamparo, así como la coordinación y seguimiento de las actuaciones que se deriven de dichas situaciones. Esta Comisión está integrada por representantes de las distintas instituciones públicas que tienen competencias en materia de infancia y adolescencia, tanto de servicios sociales como de educación y salud. En esta Comisión se elabora un proyecto de apoyo familiar, como instrumento técnico de carácter personalizado, con el objetivo de establecer las actuaciones a realizar, tanto con el menor como con el núcleo familiar, a la vez que se promueve el bienestar de los menores.

Una vez asumida la medida de protección, se valora el recurso más adecuado a las características del menor, según los informes de los distintos profesionales que han intervenido en el caso.

Para el ingreso en un centro especializado en atender a menores con trastornos de salud mental se precisa un informe clínico-psiquiátrico, en el que conste de forma explícita el diagnóstico clínico correspondiente y la derivación a un centro específico, donde se le preste atención temporalmente hasta que al recibir el alta terapéutica se pueda incorporar a un recurso normalizado, se reincorpore al núcleo familiar, o se plantee otra alternativa.

Los Centros de Adaptación Psicosocial (CAPS) son recursos especializados, destinados a atender a aquellos menores que ya han

cumplido los 12 años y que presentan conductas de alto riesgo social, que alteran de forma grave las pautas de convivencia y comportamiento socialmente aceptadas, y que precisan de programas educativos y terapéuticos específicos para así aprender a controlar su conducta y emociones. Para la derivación a un centro de estas características se requieren informes de los diferentes profesionales intervinientes en el caso, tanto a nivel educativo, psicológico y psiquiátrico, como social, que justifiquen la necesidad de que el menor sea atendido en un centro especializado en trastornos de conducta.

La autorización del ingreso viene dada por el tutor o representante legal del menor. En el caso de menores con medidas de protección de tutela corresponde a la Comisión de Tutela del Menor y en el caso de guarda a la propia familia. No obstante todos los menores ingresan derivados por el Instituto del Menor y la Familia, previa resolución de tutela o guarda de la Comisión de Tutela del Menor.

Los menores ingresados en este tipo de centros tienen una medida de acogimiento residencial, no cumpliendo una medida judicial en aplicación de la Ley Orgánica 5/2000.

*** Tiempo de permanencia y motivos del alta.**

Según se recoge en la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, en lo referente a las actuaciones en situaciones de desprotección social del menor y de su atención en servicios especializados, la entidad pública “procurará que el menor permanezca internado durante el menor tiempo posible, salvo que convenga al interés del menor”.

Por ello, el tiempo máximo de permanencia de los menores en los centros está siempre en función de la medida de protección que tenga el menor y de su programa psicoterapéutico. Desde los equipos técnicos de los centros donde el menor se encuentra ingresado, se realiza un seguimiento de forma continuada del programa establecido, valorando su situación emocional, conductual y sociofamiliar y apoyando las mejoras

que se van consiguiendo, a la vez que se redefinen los objetivos en función de las necesidades de atención especializada que presente el menor.

* **Escolarización y programas de formación.**

Según contempla el Estatuto de las Residencias de Atención a la Infancia y Adolescencia, aprobado por Decreto 88/1998, de 21 de mayo, las instituciones residenciales tendrán como uno de sus principios fundamentales de actuación la integración de los menores en los recursos del entorno, tanto escolares –según los niveles educativos- como culturales, asociativos, de salud etc.

Los centros especializados cuentan con talleres formativos para mayores de 16 años que presenten graves dificultades de integración en recursos normalizados, como preparación para su derivación posterior a dichos recursos.

En determinados casos y en función de las necesidades del menor, se garantiza el derecho a la escolarización a través de profesorado desplazado al propio centro. Este profesorado está adscrito a los recursos escolares de la zona donde se encuentra la residencia.

* **Régimen interno: especial consideración de las salas de aislamiento.**

Los proyectos de intervención de dichos centros contemplarán la existencia de medidas de contención y la restricción temporal de las salidas de los menores, tendentes a hacer viable la intervención educativa, y que resulten compatibles con lo dispuesto en la Ley 6/1995, de 28 de marzo, y el resto del ordenamiento jurídico.

En cuanto a la existencia de salas de aislamiento y de medios mecánicos de contención, se indica que en los centros de acogimiento residencial especializado se pueden realizar intervenciones educativas y terapéuticas de separación de grupo en espacios diferenciados, con el objeto de garantizar la integridad de los menores en situaciones de graves conflictos. Este tipo de intervenciones serán autorizadas y supervisadas

por el psiquiatra y el director del recurso correspondiente, de acuerdo a su programa de intervención psicoterapéutico y a un protocolo de actuación donde siempre se garanticen los derechos del menor.

Sin perjuicio de todo ello, la denominada sujeción mecánica solamente se podrá llevar a cabo en los casos en que sea estrictamente necesaria como medida de seguridad para el propio menor, el resto de los menores y el personal presente en el centro, y siempre y cuando no sea posible la utilización de otro medio de contención.

*** Régimen de garantías de los derechos de los menores.**

A este respecto se señala que los recursos de acogimiento residencial garantizan el respeto a los derechos de los menores recogidos en la Constitución española y en el ordenamiento jurídico vigente, particularmente en la Convención de los Derechos del Niño de Naciones Unidas, en la Ley Orgánica 1/1996, de Protección Jurídica del Menor, y el resto de la legislación estatal aplicable, así como en la Ley 6/1995, de Garantía de los Derechos de la Infancia y de la Adolescencia, de la Comunidad de Madrid.

Según el procedimiento establecido, los menores, para reclamar sus derechos, podrán dirigirse al director del centro, persona que asume la guarda del menor dispensada por la entidad pública, o solicitar ser oídos ante la Comisión de Tutela del Menor, realizando una comparecencia en la que queden reflejadas sus peticiones. En cualquier caso los menores siempre pueden dirigirse al Ministerio Fiscal quien ejerce la superior vigilancia de las medidas de protección.

*** Personal de los centros.**

En los contratos de gestión de servicio público celebrados con las entidades responsables de los centros especializados, se detallan las titulaciones y requisitos que se exigen al personal, tanto técnico como educativo y de servicios generales, que desarrolla su actividad laboral en los citados recursos.

La plantilla básica que integra los equipos técnicos de los centros especializados es la siguiente:

- Un director (titulado superior o medio).
- Un psiquiatra (licenciado en medicina especialidad psiquiatría).
- Un psicólogo (licenciado en psicología).
- Un educador (módulo superior en integración social, titulación media en educación social, educación infantil, educación especial, magisterio o trabajo social).
- Un técnico auxiliar (educación secundaria).

Todas estas titulaciones se ajustan al convenio colectivo para el personal laboral de la Comunidad de Madrid (2004-2007).

En el informe se deja constancia de que este personal precisa, además de la titulación exigida, un reciclaje formativo continuado, así como la supervisión de sus intervenciones para poder trabajar óptimamente.

Además se resalta que este trabajo conlleva un alto nivel de estrés y puede provocar situaciones de baja médica, que según la información disponible, no es significativamente mayor que en el resto de los recursos de acogimiento residencial (07019442).

* **Inspecciones.**

En cuanto a inspecciones que la Administración realiza a los centros, en los Pliegos de Prescripciones Técnicas que la Comunidad de Madrid suscribe con las entidades, se establece una Comisión de Seguimiento de los Contratos de Gestión de Servicio Público.

La citada Comisión está integrada por dos representantes del IMMF y dos de la Entidad correspondiente, reuniéndose cuantas veces sean necesarias y, de forma regular, cada seis meses.

Son funciones de esta Comisión el seguimiento del Proyecto, de los Planes Anuales, de las Memorias de Evaluación, de los Programas Psicoterapéuticos y Educativos, así como el establecimiento de propuestas de mejora de la calidad de los servicios que se prestan.

No obstante, la Administración no hace referencia a las visitas de inspección que se hayan realizado a los centros.

* **Normativa autonómica.**

- Ley 6/1995, de 28 de marzo, de garantías de los derechos de la infancia y la adolescencia en la Comunidad de Madrid.
- Ley 18/1999, de 29 de abril, reguladora de los Consejos de Atención a la Infancia y la Adolescencia en la Comunidad de Madrid.
- Decreto 88/1998, de 21 de mayo, por el que se aprueba el Estatuto de las residencias de atención de la infancia y adolescencia.
- Decreto 71/1992, de 12 de noviembre, por el que se modifica el Decreto 121/1988, de 23 de noviembre, procedimiento de constitución y ejercicio de tutela y guarda de menores desamparados.

3.1.14. Comunidad Foral de Navarra.

* **Centros de protección para la atención a menores con trastornos del comportamiento.**



CENTRO	LOCALIDAD	PROVINCIA	ENTIDAD GESTORA	PLAZAS ¹
Félix Echegaray	Pamplona	Navarra	NAVARRA SIN FRONTERAS	16
Gazte Bide	Mutilva Alta Valle de Arenguren	Navarra	NAVARRA SIN FRONTERAS	13
Zandueta	Valle del Arce Zandueta	Navarra	DIANOVA	4

Fuente: Elaboración propia con datos facilitados por las CCAA a 2008.

Nota ¹: Número de plazas para la atención de menores en protección con trastornos de conducta.

En el informe remitido por el Departamento de Asuntos Sociales, Familia, Juventud y Deporte del Gobierno de Navarra, se relacionan los siguientes centros del sistema de protección infantil en los que se atiende a menores con problemas de salud mental o trastornos de conducta:

- Zandueta, de la entidad Dianova, para población infanto-juvenil con problemas de adicción a tóxicos, con la que Navarra tiene concertadas 4 plazas de las 25 con que cuenta el centro.

- Félix Echegaray y Gazte Bide, de la entidad Sin Fronteras, para población infanto-juvenil con problemas de trastornos de conducta, asociados o no a enfermedad mental.

* **Actuaciones previas y régimen de ingreso.**

Con anterioridad al ingreso de los menores se llevan a cabo actuaciones, a través del programa de educación de adolescentes, programa de intervención familiar, y equipo externo para la valoración y tratamiento de menores de desprotección grave o abuso sexual.

En relación con la gestión de la guarda, por parte de la Dirección General de Familia, Infancia y Consumo, y con carácter previo al internamiento en centro específico, se realiza un trabajo de valoración en los centros de observación y acogida.

En el informe se señala que, en el caso de menores con perfil de conflicto social, desde la perspectiva de su protección (no de cumplimiento de medida judicial) se interviene en la práctica totalidad de los casos, por medio de la vía administrativa. Por lo tanto no hay que llevar a cabo ninguna declaración de desamparo, con lo que la tutela la siguen ostentando los padres y únicamente se gestiona la guarda por la vía administrativa, configurándose el correspondiente acogimiento residencial simple administrativo.

* **Tiempo de permanencia y motivos del alta.**

El tiempo de permanencia está condicionado a la evolución personal del menor, teniendo también en cuenta la situación, capacidad, deseo, etc., de la familia de la que procede. Siempre se procura que permanezcan en los centros el menor tiempo posible.

* **Escolarización y programas de formación.**

En los casos de menores en los que su situación de conflicto social junto con su trastorno o dependencia resulta compatible con una escolarización en la red educativa, tanto pública como concertada, se lleva

a cabo la escolarización. Cuando la situación de los menores hace imposible la salida del centro de acogimiento, se gestiona desde éste la formación académica que el menor requiera, o la que más le pueda favorecer.

Los mayores de 16 años que puedan beneficiarse de programas de iniciación profesional, talleres profesionales, talleres escuela, etc., siempre que su situación se lo permita, son matriculados en estos programas.

*** Régimen interno: especial consideración de las salas de aislamiento.**

Todos los centros disponen de reglamento de régimen interno.

Estos centros cuentan con espacios de contención que se utilizan estrictamente con finalidad terapéutica, y durante el menor espacio de tiempo posible. Su utilización está enmarcada dentro del reglamento de disciplina interno.

Cada situación considerada como grave, y que requiera la utilización de medidas de contención en los espacios destinados a tal fin, conlleva la elaboración del correspondiente informe del que se da traslado a los técnicos del Servicio de Promoción, Atención y Protección de la Infancia y Adolescencia que, en función de lo acontecido, remite el informe al Ministerio Fiscal.

*** Régimen de garantías de los derechos de los menores.**

De acuerdo con el informe, los menores internados son informados del funcionamiento del centro en el que se les interna y de los circuitos que tienen que llevar a cabo para canalizar cualquier queja. Se les hace saber igualmente que los responsables técnicos de la Administración llevan a cabo un seguimiento permanente de sus situaciones personales, y que ellos, como usuarios, pueden tener acceso directo a dichos profesionales.

Por otro lado, el centro de reforma recibe mensualmente la visita de la Jueza de Menores, Fiscal de Reforma y Secretaría del Juzgado de Menores.

* **Personal de los centros.**

Los requisitos relativos a la titulación y posible especialización exigida a los trabajadores se establecen en el concierto suscrito con cada entidad. En general, a cada centro se le exige que esté dotado, además de profesionales para la gestión de tipo administrativo, de un equipo técnico integrado por un psicólogo, pedagogo o bien psicopedagogo, educadores sociales, técnicos superiores en integración social, y, en ocasiones, con médico y psiquiatra.

En el informe remitido por el Departamento de Asuntos Sociales, Familia, Juventud y Deporte se deja constancia de que, conforme avanza el tiempo, la Administración va afinando en la formalización de los conciertos para que den la mejor respuesta a las necesidades que se pretenden cubrir, lo que redundará muy directamente en beneficio de los trabajadores de las entidades y, a su vez, hace que el nivel de absentismo por incapacidad laboral transitoria se vaya reduciendo de manera significativa.

* **Inspecciones.**

Desde el ámbito del Servicio de Promoción, Atención y Protección de la Infancia y Adolescencia, se lleva a cabo una supervisión permanente del funcionamiento del centro y de la situación de cada uno de los menores internados en el mismo.

No obstante, las inspecciones se llevan a cabo por el Servicio de Calidad e Inspección de la Dirección General de Asuntos Sociales y Cooperación, del Departamento de Asuntos Sociales, Familia, Juventud y Deporte.

A este respecto, se remiten las actas de las visitas realizadas a la Residencia Echegaray en febrero y marzo de 2006, y febrero y mayo de

2007, dejando constancia del correcto funcionamiento del centro, de acuerdo con los requerimientos del Decreto Foral 209/91 y la normativa vigente, y se recopilan los datos referentes al centro.

* **Normativa autonómica.**

- Ley Foral 15/2006, de 14 de diciembre, de servicios sociales.
- Ley Foral 15/2005, de 5 de diciembre, de promoción, atención y protección a la infancia y a la adolescencia.
- Decreto Foral 209/1991, de 23 de mayo, por el que se desarrolla la Ley Foral 9/1990, de 13 de noviembre, sobre el régimen de autorizaciones, infracciones y sanciones en materia de servicios sociales.
- Orden Foral 16/2008, de 21 de enero, de la Consejería de Asuntos Sociales, Familia, Juventud y Deporte, por la que se aprueba el plan de inspección en materia de asuntos sociales en Navarra para el año 2008.

3.1.15. Comunidad autónoma del País Vasco.

El marco competencial establecido en la Comunidad autónoma del País Vasco, en el ámbito de la protección a niños, niñas y adolescentes en situación de riesgo y desamparo, e intervención con menores de edad infractores, conforme a lo establecido en los artículos 104 y 105 de la Ley Vasca 3/2005, de 18 de febrero, de Atención y Protección a la Infancia y Adolescencia, es el siguiente:

- **Gobierno vasco:**

- Al departamento competente en materia de Justicia le corresponde la ejecución de las medidas adoptadas por los jueces de menores respecto a personas infractoras menores de edad y la creación, mantenimiento y gestión de servicios y centros propios destinados a la ejecución de las medidas judiciales impuestas a dichos menores.
- El departamento competente en materia de Asuntos Sociales procederá a la elaboración y aprobación de las normas reguladoras de los recursos residenciales para los menores en desprotección contemplados en el artículo 78 de la citada Ley 3/2005.

- **Diputaciones forales:**

- En su condición de entidades públicas competentes en materia de protección a la infancia y adolescencia, les corresponde la adopción y ejecución de las medidas de protección respecto a personas menores de edad que se encuentren en situación de desprotección grave o desamparo, y la gestión directa e indirecta de los servicios y centros que se estimen necesarios para la atención de niños, niñas y adolescentes que se encuentren en dichas situaciones.

En consecuencia, la Dirección de Bienestar Social del Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco ha informado sobre la

elaboración, consensuada con las diputaciones forales y demás agentes involucrados en esta materia, del decreto regulador de los recursos de acogimiento residencial para la infancia y la adolescencia en situación de desprotección social, que fue aprobado en Consejo de Gobierno, el 8 de julio de 2008, y publicado en el Boletín Oficial del País Vasco, de 8 de agosto, como Decreto 131/2008, de 8 de julio.

Respecto a la atención directa, las respectivas diputaciones forales han facilitado la información que se recoge a continuación:

*** Centros de protección para la atención a menores con trastornos de conducta.**



CENTRO	LOCALIDAD	PROVINCIA	ENTIDAD GESTORA	PLAZAS ¹
Irisasi	Usurbil	Guipúzcoa	CLECE	12
Azpilizueta	Irún	Guipúzcoa	DIANOVA	11
Iturriotz-Azpi	Aia	Guipúzcoa	DIANOVA	16
Zabaloeze	Loiu	Vizcaya	TERCIARIOS CAPUCHINOS	16
Olabarrieta	Galdácano	Vizcaya	BIZGARRI	10
Sansoheta	Vitoria	Álava	IZÁN	8

Fuente: Elaboración propia con datos facilitados por las CCAA a 2008.

Nota ¹: Número de plazas contratadas para la atención de menores en protección con trastornos de conducta.

Además, las 3 diputaciones forales tienen concertadas plazas para el acogimiento de menores en el centro de Zanduetta (Navarra)

ÁLAVA

- Hogar Socioeducativo Sansoheta, centro de titularidad pública gestionado mediante contrato de gestión de servicio público, suscrito con la Asociación Izan Elkarte.

GUIPÚZCOA

Los centros de protección dependientes de la Diputación Foral de Guipúzcoa en los que se atiende a personas menores de edad con problemas de salud mental o trastornos de conducta, son los siguientes:

- Centro Educativo Terapéutico Irisasi, gestionado por la empresa Clece S.A.
- Centro Educativo Terapéutico Azpilicueta, gestionado por la Asociación Dianova.
- Centro Educativo Terapéutico para menores extranjeros no acompañados Iturriotz- Azpi, gestionado por la asociación Dianova.

VIZCAYA

En el informe remitido por la Diputación Foral de Vizcaya se expone que no existen en el territorio histórico de Vizcaya centros terapéuticos específicos en los que se apliquen programas de salud mental y desintoxicación por consumo de estupefacientes.

Hay dos centros, Residencia Zabaloetxe y Hogar Olabarrieta que, estando integrados en la Red de Centros de Protección del Departamento de Acción Social de la Diputación Foral de Vizcaya, atienden de manera específica a adolescentes con dificultades de comportamiento o de socialización (trastornos de conducta).

Estos dos centros no tienen consideración de “centros terapéuticos”. No obstante, se citan porque, aún estando integrados en la red de protección, responden al perfil de adolescentes con dificultades de socialización o problemas de comportamiento.

-Residencia Zabaloetxe: 16 plazas en dos módulos de 8 plazas cada uno. Gestión: Congregación Terciarios Capuchinos. Atiende a adolescentes varones de 13 a 18 años, que presentan problemas de comportamiento que hacen desaconsejable o inviable su convivencia en otros recursos de la red de protección más normalizados.

-Hogar Olabarrieta: 10 plazas. Gestión: Asociación Bizgarri. Atiende a adolescentes de ambos sexos de 13 a 18 años, que presentan trastornos que hacen desaconsejable o inviable su convivencia en otros recursos de la red de protección más normalizados.

Para la atención de menores con un consumo problemático de tóxicos, se utiliza el centro de la Asociación Dianova en Zanduetta. Con dicho centro se firmó un convenio de colaboración para el uso de 5 plazas reservadas para menores en situación de desprotección en el Territorio Histórico de Vizcaya con problemática asociada al consumo de tóxicos, y que se considera pueden beneficiarse de un entorno alejado de su lugar de convivencia habitual.

*** Actuaciones previas y régimen de ingreso.**

ÁLAVA

El Hogar Socioeducativo Sansoheta, integrado en la red de protección de menores dependiente de la Diputación Foral de Álava, no es un centro para menores con problemas de salud mental. Es un centro para adolescentes en situación de desprotección grave, que permite el que la Diputación Foral asuma su guarda o tutela. Se trata de menores de 13 a 18 años que presentan conductas que, por su disruptividad, no hacen posible su acogimiento residencial en otros hogares de la red de protección.

Los chicos y chicas acogidos en Sansoheta pueden tener algún problema de salud mental que no haga inviable la cobertura de sus necesidades en dicho centro, pero al no ser un centro para menores con problemas de salud mental, no es prescriptivo un diagnóstico de tal índole para su acogida. Como hogar de protección es por tanto un centro abierto, en el que se cuenta con la voluntariedad de los menores para su ingreso y permanencia.

El ingreso se determina por la entidad pública a petición de los padres, y previa asunción de la guarda, o bien una vez asumida la tutela ante situaciones de desprotección grave.

GUIPÚZCOA

Para que un niño, niña o adolescente ingrese en un centro de protección de este tipo es necesario que exista un diagnóstico previo de que padece un problema de salud mental o trastornos de conducta y requiere de una intervención especializada que no puede prestarse en un recurso de protección infantil normalizado.

El ingreso en estos centros se lleva a cabo tras realizar los técnicos del departamento de política social de esta diputación foral una evaluación de la situación en la que se encuentra el menor y de cuáles son sus necesidades específicas. Para ello se tiene en cuenta la información

contenida en los informes médicos psiquiátricos y psicológicos que se hayan emitido, en su caso, sobre el menor, así como los informes realizados por el personal del centro en el que reside.

Una vez que los técnicos de la diputación foral determinan el ingreso en un recurso de este tipo, los educadores del centro en el que reside el menor le informan sobre la adopción de esta medida y las razones que la justifican, abriendo el trámite de audiencia a fin de escuchar su opinión.

Hasta la fecha del informe, ningún menor se ha opuesto al ingreso en un centro de protección infantil de este tipo. Si alguno manifestara su oposición, la diputación foral acudiría al juzgado para que dispusiese el ingreso.

Corresponde a la Diputación Foral de Guipúzcoa acordar el ingreso de los menores sujetos a una medida de tutela o guarda en estos centros de protección.

La diputación foral delega el ejercicio de la guarda de estos menores, conforme establece el artículo 76.1 de la Ley Vasca 3/2005, de 18 de febrero de Atención y Protección a la Infancia y Adolescencia, en el director del centro o, en su defecto, en la persona responsable del centro donde sea acogido el niño o adolescente, manteniendo las funciones tutelares de aquellos menores que han sido declarados en desamparo, conforme al artículo 56 de la citada ley.

En el caso de menores cuya guarda ha asumido la Diputación Foral de Guipúzcoa, a solicitud de padres y madres o tutores que por circunstancias graves no puedan cuidar de ellos, en los términos previstos en el artículo 64 de la citada Ley 3/2005, éstos últimos siguen manteniendo la representación legal y la administración de bienes y patrimonio de sus hijos o pupilos, dado que no están suspendidos de la patria potestad.

VIZCAYA

No se lleva a cabo un diagnóstico clínico específico, sino un procedimiento de evaluación del caso, idéntico al de cualquier otro caso en el ámbito de la desprotección infantil.

El ingreso en alguno de los tres centros citados se realiza del mismo modo que el ingreso en cualquier otro centro de la red de protección. Mediante una orden foral se asume únicamente la guarda administrativa, en el caso de que los padres así lo soliciten y no se establezcan causas de desamparo, o bien se asume la tutela y, como consecuencia, la guarda en caso de apreciarse situación de desamparo.

Como sucede en el resto de los centros, no se formaliza el consentimiento del menor de manera escrita, aunque siempre se informa al menor y se cuenta, al menos parcialmente, con su voluntariedad y consentimiento, dado que no se utilizan procedimientos de fuerza para proceder a su ingreso.

El consentimiento de los padres se solicita en los casos de guarda, al hacer la petición escrita de la misma. En los casos de desamparo no se considera necesario, al ser la entidad pública titular de la tutela. No se recaba autorización judicial al tener la consideración de centros de protección.

La diputación foral no es competente en los casos de menores que deben cumplir medida judicial en aplicación de la Ley Orgánica 5/2000, siendo competente para estos casos el Gobierno vasco.

*** Tiempo de permanencia y motivos del alta.**

ÁLAVA

El tiempo se determina en cada “plan de caso” individual, siendo la previsión ordinaria de un año.

Como motivos de alta, en el informe se señalan los siguientes: haber desaparecido las causas de desprotección; haber alcanzado la mayoría de edad; haberse eliminado las conductas que no facilitaban su integración

en otros hogares de la red y, por ende, su traslado a alguno de ellos en función de las necesidades del menor.

GUIPÚZCOA

- Centro Educativo Terapéutico Irisasi: el tiempo máximo de permanencia es de 18 meses, siendo los motivos de alta el traslado a otro recurso residencial más normalizado o cese de la guarda por mayoría de edad.
- Centro Educativo Terapéutico Azpilikueta: el tiempo máximo de permanencia es de 18 meses, siendo el motivo de alta el traslado a otro recurso residencial más normalizado.
- Centro Educativo Terapéutico Zanduetta: el tiempo máximo de permanencia es de 9 meses, siendo los motivos de alta el traslado a otro recurso residencial más normalizado o el cese de la guarda por mayoría de edad.
- Centro Iturrioz-Azpi. Dada la reciente apertura de este centro no se dispone de información relativa al tiempo medio de estancia.

VIZCAYA

En la Residencia Zabaloetxe y el Hogar Olabarrieta no está establecido un tiempo máximo de estancia, aunque se revisa la situación de los menores de manera sistemática y, en la concepción del programa, se defiende el criterio de mantenerles en esas unidades específicas sólo el período necesario, integrándoles en un centro de la red básica, o en su familia cuando es factible, en el mínimo tiempo posible.

En el Centro de Zanduetta el tiempo máximo de estancia está fijado en 9 meses, prorrogables por otros 3.

* **Escolarización y programas de formación.**

ÁLAVA

Todos los menores están integrados en colegios, institutos y centros de iniciación profesional de la red de servicios de educación de la ciudad de Vitoria Gasteiz.

En la información remitida a esta Institución se hace hincapié en el carácter de hogar de protección, en donde los menores residen pero no están privados de libertad.

GUIPÚZCOA

La escolarización de los residentes menores de 16 años se realiza a través del sistema educativo público y concertado, mediante la intervención del Servicio Berritzegune (Servicio de Orientación Pedagógica del Departamento de Educación del Gobierno Vasco). Dicho Servicio decide el centro escolar, así como los apoyos psicopedagógicos necesarios para cada menor como, por ejemplo, adaptaciones curriculares, reducción de horario, o apoyos especiales.

En cuanto al grupo de menores extranjeros no acompañados, se ha constituido una comisión en la que participan inspectores del ámbito educativo y técnicos del Sistema de Protección Infantil, en la que se estudia la situación curricular de cada menor y se coordinan las actuaciones procedentes.

VIZCAYA

En los centros Zabaloetxe y Olabarrieta la escolarización de los menores acogidos sigue los mismos criterios que en el resto de la red de protección, bien manteniéndoles en el centro escolar del que proceden, o bien solicitando al sistema educativo una plaza alternativa en los casos de escolarización obligatoria.

*** Régimen interno: especial consideración de las salas de aislamiento.**

ÁLAVA

No existen salas de aislamiento, aunque sí un protocolo de intervención en situaciones de crisis.

GUIPÚZCOA

La Ley Vasca 3/2005, de 18 de febrero, regula, en los artículos 75 al 81, la medida de acogimiento residencial, estableciendo los principios de actuación administrativa en este ámbito (la autorización, registro, inspección y homologación de los centros residenciales, los derechos y obligaciones de los residentes y las medidas educativas correctoras de aplicación a los mismos), remitiendo a un posterior desarrollo reglamentario la regulación de los centros de acogimiento residencial tanto de titularidad pública como privada.

Sin perjuicio de lo anterior, tanto los centros de Dianova como el Centro Educativo Terapéutico Irisasi cuentan con reglamento de funcionamiento interno.

Únicamente en el Centro Educativo Terapéutico Irisasi existe una sala que suele utilizarse en aquellos casos en que los niveles de agitación que presenta el menor requieren la permanencia en un espacio separado del grupo, bajo la supervisión de un educador. Esta sala no dispone de mobiliario ni radiadores metálicos, sus paredes y suelo están recubiertos de corcho, y dispone de una gran ventana, con cristal de seguridad, que permite recibir luz directa. No está definida como sala de contención dado que carece de medios mecánicos para llevarla a cabo.

VIZCAYA

Todos los centros disponen de un reglamento de régimen interno, si bien no existe una aprobación formal de dichos reglamentos, dado que no existe una normativa que regule la actividad de los centros de protección.

Corresponde al Gobierno Vasco determinar reglamentariamente los requisitos materiales, funcionales exigibles a los diferentes tipos de centros haciendo expresa referencia a los derechos y obligaciones de las personas usuarias y profesionales y a la necesaria existencia, en cada

centro de un reglamento de régimen interno que se ajuste a las particularidades del mismo y a su proyecto educativo, todo ello conforme a lo establecido en el artículo 78 de la Ley Vasca 3/2005 de 18 de febrero, de Atención y Protección a la Infancia y Adolescencia.

En el informe se deja constancia de la existencia de un borrador de la referida norma de desarrollo reglamentario, en fase muy avanzada, que finalmente se aprobó en julio de 2008.

No existen salas de aislamiento, ni se prevén medios mecánicos de contención en ninguno de los tres centros.

*** Régimen de garantías de los derechos de los menores.**

ÁLAVA

Está previsto que los menores puedan formular quejas y sugerencias en el propio hogar, en el Área del Menor y la Familia del Instituto Foral de Bienestar Social y ante la Fiscalía u otras instituciones garantistas.

Todos los menores conocen la identidad del técnico de la Diputación responsable de su caso, a fin de que puedan trasladarle sus quejas e inquietudes, bien en su despacho, bien cuando estos técnicos se personan en el centro, cosa que suelen hacer con periodicidad mensual.

Además, se abre un trámite de audiencia cuando se revisa cada caso semestralmente, o antes, si surgieran incidencias.

GUIPÚZCOA

Cuando se procede al ingreso de un menor de edad en un centro de protección infantil dependiente de la Diputación Foral, el personal educador le informa, en un lenguaje sencillo y adaptado a su nivel y capacidad de entendimiento, sobre sus derechos, entre los que se encuentra el de defender esos mismos derechos, conforme a lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley Vasca 3/2005, de 18 de febrero, haciendo mención específica de la facultad que le asiste de recibir asesoramiento

jurídico independiente al de la entidad de protección, y recurrir, en su caso, las medidas adoptadas por la misma, contando para ello con defensa letrada de los abogados del turno de oficio del Colegio de Abogados.

VIZCAYA

En los convenios de la Diputación Foral de Vizcaya con entidades que gestionan centros residenciales de menores se hace remisión expresa al Decreto 64/2004, de 6 de abril, del Gobierno Vasco, por el que se aprueba la Carta de Derechos y Obligaciones de las personas usuarias y profesionales de los servicios sociales en la Comunidad autónoma del País Vasco y el régimen de sugerencias y quejas. Asimismo se hace remisión al Decreto Foral 119/2005, de 24 de agosto, de la Diputación Foral de Vizcaya, por el que se regula el régimen de sugerencias y quejas del Departamento de Acción Social a través de la Unidad de Atención al Usuario.

*** Personal de los centros.**

ÁLAVA

La titulación de los profesionales es la siguiente:

- Coordinador Responsable: licenciado en psicología.
- Trabajador Social.
- Educadores: diplomatura en educación social, o diplomados/licenciados en titulaciones relacionadas con las ciencias humanas.
- Cuidadores: formación profesional relacionada con la integración social y formación para la intervención con inmovilización física.
- Personal de limpieza-cocina: graduado escolar.

No hay personal sanitario, por lo que las necesidades que en este sentido pudieran tener los menores son atendidas desde la red de salud pública Osakidetza, o privada en su caso.

GUIPÚZCOA

El equipo educativo debe estar compuesto por educadores y auxiliares educativos, siendo la formación requerida de técnico medio (educador social, trabajador social) y técnico en formación profesional, módulo superior en integración social.

En el informe se hace referencia a que se han producido bajas médicas en estos centros debido a las características de los menores atendidos, sin que se aporte el número concreto de las mismas. El Centro Irisasi es el que presenta más incidencias, debido al perfil de los menores residentes con enfermedad mental diagnosticada.

VIZCAYA

En los convenios de la Diputación Foral de Vizcaya con entidades que gestionan centros residenciales de menores figura lo siguiente:

“El personal educativo que se contrate deberá disponer preferentemente, de la titulación y/o requisitos adecuados a tal efecto, como título de grado medio en el área pedagógica o asistencial, principalmente educadores/as sociales. El personal auxiliar, cuidadores nocturnos, etc. tendrá asimismo la capacitación necesaria y la formación complementaria y aptitudes idóneas para ejercer la función de manera adecuada.”

En la Residencia Zabaloetxe las titulaciones mayoritarias son educación social, magisterio, psicología y trabajo social.

En el Hogar Olabarrieta las titulaciones mayoritarias son educación social y psicología.

*** Inspecciones.**

El artículo 94 del Decreto 131/2008, de 8 de julio, regulador de los recursos de acogimiento residencial para la infancia y la adolescencia en situación de desprotección social establece que *“las Diputaciones Forales deberán realizar la inspección de los recursos de acogimiento residencial al menos una vez al semestre y, en todo caso, siempre que así lo exijan las circunstancias”*.

En todo caso, el Ministerio Fiscal deberá ejercer su vigilancia sobre todos los recursos de acogimiento residencial destinados al acogimiento de niños, niñas y adolescentes.

ÁLAVA

Se realiza un seguimiento continuado por parte del Instituto Foral de Bienestar Social, tanto a través del Área del Menor y la Familia, servicio responsable en el ámbito técnico de la gestión del programa, como del servicio de mantenimiento, por ser el Hogar Socioeducativo Sansoheta un centro propio de la Diputación.

Asimismo, se señala en el informe que la Fiscalía de la Audiencia Provincial de Álava realiza las visitas periódicas que estima necesarias.

GUIPÚZCOA

Junto al informe, se adjuntan las actas de las visitas de inspección realizadas a los centros Azpilicueta e Irisasi, en septiembre y diciembre de 2006, respectivamente, y en las que se describen el estado de las instalaciones y otras consideraciones.

VIZCAYA

Según el informe de la Administración, no se han realizado inspecciones formales de los centros, ya que no existe normativa que los regule. No obstante, se señala que el contacto y visitas de los técnicos del servicio de infancia a los centros es muy frecuente (contacto telefónico diario/semanal y presencial quincenal/mensual aproximadamente).

*** Normativa autonómica.**

- Ley 3/2005, de 18 de febrero, de atención y protección a la infancia y la adolescencia.

- Decreto 131/2008, de 8 de julio, regulador de los recursos de acogimiento residencial para la infancia y la adolescencia en situación de desprotección social.
- Decreto 219/2007, de 4 de diciembre, del Observatorio de la infancia y la adolescencia.
- Decreto 64/2004, de 6 de abril, por el que se aprueba la Carta de derechos y obligaciones de las personas usuarias y profesionales de los servicios sociales en la Comunidad autónoma del País Vasco y el régimen de sugerencias y quejas.

3.1.16. Región de Murcia.

* **Centros de protección para la atención a menores con trastornos de conducta.**



CENTRO	LOCALIDAD	PROVINCIA	ENTIDAD GESTORA	PLAZAS ¹
La Quintanilla	Yecla	Murcia	DIANOVA	3

Fuente: Elaboración propia con datos facilitados por las CCAA a 2008.

Nota ¹: Número de plazas para la atención de menores en protección con trastornos de conducta.

En el informe remitido por la Consejería de Política Social, Mujer e Inmigración de la Región de Murcia, se indica que dicha Región no cuenta con centros de internamiento terapéutico específico para menores con problemas de salud mental o trastornos de conducta, por lo que los menores que precisan tratamiento son atendidos en el área de salud mental.

Señalan, a modo de ejemplo, que durante el año 2007 se dictaron tres medidas de internamiento en centro terapéutico, dos de ellas sin un diagnóstico específico establecido por especialistas y, la otra, con un diagnóstico de trastorno de conducta.

Las tres medidas se cumplieron en los centros de internamiento para menores infractores con que cuenta la Comunidad autónoma: el Centro Educativo Juvenil Las Moreras y el Centro Educativo Juvenil La Zarza. Estos centros disponen de equipo técnico formado por un psiquiatra, psicólogo, médico, trabajador social y un profesor de la Consejería de Educación, los cuales ajustan los diagnósticos de los chicos e inician el tratamiento individual preciso. Estos centros también cuentan con un programa específico de deshabitación a las drogas, ya que el 95% de los chicos consumen diversos tipos de drogas.

No obstante lo anterior, detectada la existencia de un centro gestionado por la asociación Dianova, denominado Centro Educativo Terapéutico La Quintanilla, nos pusimos en contacto con la citada Consejería al objeto de recabar mayor información sobre el mismo e incluirlo en el programa de visitas. Todo ello viene a poner una vez más de manifiesto la dificultad que entraña este informe al no existir uniformidad en la denominación o catalogación del tipo de recurso que se trataba de visitar.

En consecuencia, se incluye el Centro Educativo Terapéutico “La Quintanilla”, ubicado en el término municipal de Yecla, y perteneciente a la Asociación Dianova España, que atiende a menores de 12 a 18 años con problemas de consumo de drogas y situaciones de riesgo asociadas. La Región de Murcia tiene un convenio para la utilización de tres plazas en este centro. Además tiene un convenio de 5 plazas con el Dulce Nombre de María y 2 plazas fuera de convenio.

* **Actuaciones previas y régimen de ingreso.**

Con el fin de prevenir y evitar, siempre que sea posible, el internamiento en todos los casos de crisis de comportamiento que hacen difícil la convivencia, desde la Consejería de Política Social, Mujer e Inmigración se han puesto en marcha los siguientes recursos de ámbito regional:

- Proyecto PEDIMET, en colaboración con la Universidad de Murcia, recurso previsto para el tratamiento de menores de protección que,

como consecuencia de su trayectoria personal y el maltrato infantil sufrido, están afectados de graves trastornos psicológicos y psiquiátricos. En este recurso, durante el año 2008, se están tratando 45 menores con trastornos de “stress” postraumático, trastorno reactivo de la vinculación en la infancia, trastornos de conducta e hipersensibilidad. Los tratamientos son ambulatorios.

- Servicio de Prevención de Trastorno Límite de la Personalidad, de reciente creación, se dirige a evaluar, diagnosticar y tratar a jóvenes entre 13 y 18 años que presentan indicadores que apuntan a la posibilidad de desarrollo del trastorno límite de la personalidad, de forma ambulatoria. En la fecha del informe se estaba trabajando con 5 menores.
- Servicio Especializado de Apoyo Familiar, que dispone de 2 centros, uno en Murcia y otro en Cartagena. Este Servicio va dirigido a atender a unidades familiares con adolescentes con conductas inadaptadas y a unidades familiares con hijos menores en situación de riesgo social relacionado con crisis intrafamiliar profunda o crónica. La intervención es ambulatoria.
- Servicio de Mediación Intergeneracional, dirigido a familias en las que se producen relaciones conflictivas entre padres, madres e hijos, en la etapa adolescente, siempre que ambas partes manifiesten su voluntad de cooperación y colaboración en la búsqueda de alternativas y acuerdos que permitan la gestión eficaz del conflicto.

Todos estos recursos exigen, en menor o mayor grado, el acuerdo del joven para el inicio del tratamiento, puesto que si no se cuenta con el consentimiento del menor a tratar, los resultados no son satisfactorios.

Pese a disponer de recursos variados de todo tipo, la Consejería manifiesta que determinadas situaciones pueden requerir el internamiento de un menor por un periodo de tiempo determinado, que deberá ser precisado atendiendo al diagnóstico y tratamiento prescritos, según sus necesidades terapéuticas, y no en función de las circunstancias familiares o de la naturaleza del delito cometido.

Se encuentra en estudio, a iniciativa de la Consejería de Política Social, Mujer e Inmigración, la creación conjunta, por los Departamentos de Sanidad y de Educación, de un centro donde poder tratar fuera del entorno familiar a menores con problemas psiquiátricos, en el que se garantizaría su formación escolar o laboral y al que se accedería por prescripción facultativa de los servicios de salud mental, con el consentimiento de los padres o acogedores, y del Juez de menores en el caso de medidas de internamiento.

* **Inspecciones.**

La Consejería de Trabajo y Política Social nos remite las actas de las inspecciones realizadas de oficio al centro La Quintanilla por la Inspección de Centros y Servicios Sociales de la Dirección General de Política Social, para comprobar las condiciones estructurales y funcionales del mismo:

En la visita realizada en mayo de 2002, entre otras, se recomienda a la Dirección la realización de las reformas necesarias a fin de que el centro resulte plenamente accesible para personas con movilidad reducida, y se le informa de la obligatoriedad de contar con un Plan de Emergencia y Evacuación.

En mayo de 2004, se requiere la presentación de ciertos documentos de carácter técnico y laboral que no están recogidos en el expediente del Registro de Centros de Servicios Sociales y se recomienda la adecuación de las instalaciones en determinados aspectos, así como la mejora de la limpieza y el orden en los dormitorios de los menores.

En la visita de junio de 2005, se reiteran algunas de las recomendaciones efectuadas anteriormente, que no habían sido llevadas a la práctica.

Un año después, en junio de 2006, se comprueba que se han realizado mejoras en algunas instalaciones y la instalación de equipamiento nuevo, y se efectúan nuevas recomendaciones, relacionadas con las infraestructuras y el Plan de Emergencia y Evacuación del centro.

Finalmente, en noviembre de 2007, se reiteran y realizan nuevas recomendaciones en cuanto al equipamiento del centro y las cuestiones de seguridad del mismo.

* **Normativa autonómica.**

- Ley 3/1995, de 21 de marzo, de la infancia de la Región de Murcia.
- Ley 3/2003, de 10 de abril, del sistema de servicios sociales de la Región de Murcia.

3.1.17. Comunitat Valenciana.

* **Centros de protección para la atención a menores con trastornos de conducta.**



CENTRO	LOCALIDAD	PROVINCIA	ENTIDAD GESTORA	PLAZAS ¹
Baix Maestrat	Vinaroz	Castellón	O'BELÉN	15
L'Omet	Elche	Alicante	SOCIALIA	14

Fuente: Elaboración propia con datos facilitados por las CCAA a 2008.

Nota ¹: Número de plazas para la atención de menores en protección con trastornos de conducta.

Además de los centros reflejados en la tabla, la Administración Valenciana tiene un convenio para la utilización de 10 plazas en el centro “La Quintanilla” (Murcia), de las 25 con que cuenta dicho centro.

En el informe remitido por la Consejería de Bienestar Social de la Generalitat Valenciana se indica que, en su territorio, no existen centros terapéuticos en sentido estricto, sino diversas modalidades de centros de acogida para menores (Centros de Recepción, Centros de Acogida, Hogares

Funcionales y Centros de Emancipación). En estos centros los menores que así lo requieren reciben la debida atención terapéutica de carácter psicológico o psiquiátrico, por el personal del centro o de la red pública de sanidad.

No obstante, la citada Consejería dispone de 2 centros de acogida de menores, en los que mayoritariamente se atiende a menores con trastornos de conducta y necesidades de atención terapéutica bajo la guarda o tutela de la Generalitat. Estos centros son:

- Centro de Acogida de Menores “Baix Maestrat”, de titularidad pública, cuya gestión se ha atribuido por contrato administrativo a la Fundación Internacional O’Belén, que dispone de 15 plazas de atención residencial.
- Centro de Acogida de Menores “L’Omet”, de titularidad privada, que pertenece a la entidad Socialia, si bien sus 14 plazas de atención residencial son subvencionadas por la Generalitat Valenciana.

- **Actuaciones previas y régimen de ingreso.**

El ingreso del menor se realiza por resolución de la Dirección Territorial de Bienestar Social, previa instrucción de un expediente administrativo, conforme al procedimiento previsto en el reglamento de medidas de protección jurídica del menor en la Comunitat Valenciana.

El ingreso en los centros se puede producir, bien por hallarse el menor en situación de desamparo, o bien porque los titulares de la patria potestad o los tutores ordinarios soliciten a la Generalitat que asuma temporalmente la guarda de un menor, cuando por circunstancias graves no puedan atenderlo.

En este último caso, la Generalitat sólo asume la guarda del menor pero no la tutela, pues los titulares de la patria potestad o tutores ordinarios continúan siendo los representantes legales.

* **Tiempo de permanencia y motivos del alta.**

Respecto al tiempo de permanencia y motivos del alta, el informe de la Consejería de Bienestar Social de la Generalitat Valenciana únicamente señala que la permanencia de los menores en los centros se establece en la resolución administrativa en la que se acuerda el acogimiento residencial. En todo caso, el alta del menor se producirá si, del seguimiento periódico de la evolución personal y familiar del menor, se determina el cese de la medida protectora.

* **Escolarización y programas de formación.**

El Centro “Baix Maestrat” dispone de la Sección de Educación Secundaria Obligatoria, que tiene la consideración de Centro de Educación Singular (CAES). Sus plazas están reservadas al alumnado del centro y las clases se prestan dentro del mismo, pues el perfil de los mentores así lo requiere.

En el Centro “L’Omet” la escolarización de los menores se realiza a través de colegios públicos de la zona.

Para los mayores de 16 años, estos centros disponen de programas de formación desarrollados en el marco de programas de garantía social y recursos externos disponibles, entre los que se incluyen la colaboración con el Servicio Valenciano de Empleo y Formación, escuelas taller de los ayuntamientos y organizaciones no gubernamentales.

* **Régimen interno: especial consideración de las salas de aislamiento.**

Todos los centros de protección de menores de la Comunitat Valenciana disponen de un reglamento de régimen interno, en el que se contienen las normas de funcionamiento del centro en los términos establecidos en la normativa vigente.

La Orden de 17 de enero de 2008, de la Consejería de Bienestar Social, por la que se regula la organización y funcionamiento de los centros de protección y el acogimiento residencial y de estancia de día de menores en la Comunitat Valenciana, entró en vigor el día 2 de febrero de 2008 y, conforme establece la disposición transitoria única, los centros disponen de seis meses desde dicha fecha para adecuarse al contenido de la norma.

El artículo 28 de la citada Orden contempla las normas de funcionamiento y convivencia como la segunda fase en la que se estructura el proyecto global del centro, y de cuestiones de convivencia y procedimentales que conforma el conjunto de normas que regulan el funcionamiento concreto del centro. Además contempla el contenido mínimo que debe tener el documento.

Ambos centros disponen de salas de aislamiento: el Centro Baix Maestrat cuenta con 2 habitaciones de aislamiento y el Centro L'Omet con una. Estas habitaciones se utilizan únicamente en casos de crisis de los menores para reducir su agresividad. En ninguno de los recursos se utilizan medios mecánicos de contención.

El artículo 10.8 de la mencionada Orden de 17 de enero de 2008, establece lo siguiente: *“Con el objeto de posibilitar la función educativa de los centros con menores con conductas inadaptadas o de alto riesgo para ellos mismos, o para terceras personas, los centros de acogimiento residencial de protección de menores podrán estar dotados de elementos constructivos de seguridad y contención y podrán incorporar a sus normas internas de funcionamiento y convivencia, medidas restrictivas de movilidad de entrada y salida de sus usuarios y de ordenación de medidas de control activas y pasivas. Todo ello dentro del respeto a los derechos que el ordenamiento jurídico reconoce al menor y al interés superior de éste, como alternativa última a la intervención en el entorno social y familiar del menor. Estos centros de protección tendrán el carácter de formación especial o terapéutica, lo que requerirá del oportuno equipo profesional especializado”*.

* **Régimen de garantías de los derechos de los menores.**

En el informe se indica que en todos los centros de menores de la Comunitat Valenciana los menores tienen garantizados todos sus derechos, y además cuentan con los mecanismos necesarios para hacerlos efectivos.

* **Personal de los centros.**

El centro de acogida de menores Baix Maestrat, además de un director y un subdirector, dispone de un psicólogo, un psiquiatra, 10 educadores con titulación media universitaria, 5 educadores con titulación de bachiller o equivalente, un ATS y un servicio de vigilancia.

El centro de acogida de menores L'Omet está dotado de un director, un psicólogo, un trabajador social, un médico, 9 educadores con titulación media universitaria, 2 monitores y 7 vigilantes.

* **Inspecciones.**

El informe recabado por esta Institución incluye el acta de la inspección realizada por el Área de Inspección de la Consejería de Bienestar Social al centro L'Omet, en febrero de 2006, a fin de comprobar su funcionamiento y gestión.

En dicha visita se pudo comprobar que las condiciones generales de conservación y mantenimiento de las dependencias y de las instalaciones, así como las condiciones de equipamiento, eran deficientes, pudiendo constituir la infracción tipificada en el artículo 80.1 de la Ley 5/1997, de 25 de junio, de la Generalitat Valenciana. De manera especial, se resalta que los dormitorios, baños y taquillas de los menores se encuentran muy deteriorados (armarios inutilizados, puertas desencajadas, camas como único mobiliario...). Por ello, se recomienda la reposición y reparación periódica de equipamientos, con el apoyo conjunto de la entidad gestora (Socialia), los dueños del espacio (Ayuntamiento) y los responsables públicos del centro (Dirección General de Familia, Menor y Adopciones).

En cuanto a la seguridad, se señala que el Plan de Emergencia del Centro no estaba actualizado ni implantado, y los extintores estaban guardados en la zona del personal, lo que, junto con la acumulación de enseres, materiales y deshechos en los almacenes, supone que el centro está contraviniendo las obligatorias medidas de seguridad.

En la visita también pudo observarse que algunas de las propuestas formuladas en el Plan de Mejora establecido en el año 2003 a raíz de dos visitas de inspección, habían sido incorporadas. No obstante, la derivación de los menores al centro se hace sin un plan de caso que oriente los objetivos últimos a alcanzar con el menor y que asegure la intervención en los medios familiares y sociales de procedencia de los menores, y sin valoración sobre la idoneidad del recurso. Asimismo, el programa del centro adolece de una consideración terapéutica diferencial del resto de los centros por los que han pasado anteriormente los menores.

También se deja constancia en el acta de la visita que la Dirección Territorial de Bienestar Social de Alicante no realiza revisiones periódicas tras el ingreso de los menores, hasta la propuesta de baja que hace el centro.

Finalmente, se le requiere la presentación ante el Servicio de Evaluación e Inspección de una serie de documentación relativa a la seguridad en el centro, la vinculación laboral y titulación de algunos trabajadores y copia del Proyecto del centro con Reglamento de Régimen Interior y Memoria del año 2005, alguna de la cual tuvo que ser requerida por escrito al no ser presentada en el plazo establecido.

* **Normativa autonómica.**

- Ley 12/2008, de 3 de julio, de protección integral de la infancia y la adolescencia de la Comunitat Valenciana.
- Decreto 93/2001, de 22 de mayo, del Gobierno Valenciano, por el que se aprueba el reglamento de medidas de protección jurídica del menor en la Comunitat Valenciana. Derogado en parte por la Ley 12/2008.

- Decreto 74/2005, de 8 de abril, por el que se crea el Observatorio de la Comunitat Valenciana de inserción sociolaboral de menores y jóvenes de los sistemas de protección y de reeducación de menores.
- Decreto 51/1999, de 30 de marzo, por el que se aprueba el reglamento que regula las normas a las que deben someterse los conciertos a realizar por la Administración de la Generalitat Valenciana con los centros de iniciativa social de titularidad privada.
- Orden de 19 de junio de 2003, de la Consejería de Bienestar Social, por la que se regula la tipología y condiciones materiales y de funcionamiento de los centros de protección de menores, en la Comunitat Valenciana.
- Orden de 17 de enero de 2008, por la que se regula la organización y funcionamiento de los centros de protección y el acogimiento residencial y de estancia de día de menores en la Comunitat Valenciana.

3.1.18. Ciudad Autónoma de Ceuta.

*** Centros de protección para la atención a menores con trastornos de conducta.**

La Consejería de Presidencia de la Ciudad Autónoma de Ceuta informa de que en dicha ciudad no existe un centro terapéutico específico. Caso de resultar necesario, tanto con ocasión de la aplicación de la Ley Orgánica 5/2000, de Responsabilidad Penal de Menores, como en el supuesto de medida de protección, se recurriría a la colaboración de aquellas comunidades autónomas que disponen de centros adecuados. Sólo se ha planteado un supuesto para la aplicación de una medida de reforma.

*** Actuaciones previas y régimen de ingreso.**

Cuando hay informe propuesta de recurso protector de internamiento en centro especializado, se busca un recurso de estas características, y cuando el menor es aceptado se requiere información médica sanitaria actualizada, informe psiquiátrico, informe educativo completo del menor, e informe propuesta a la Comisión de Atención a la Infancia.

Por acuerdo de la Comisión de Atención a la Infancia se promueve la solicitud de autorización judicial para internamiento psiquiátrico.

3.1.19. Ciudad Autónoma de Melilla.

*** Centros de protección para la atención a menores con trastornos de conducta.**

La Consejería de Bienestar Social y Sanidad de la Ciudad Autónoma de Melilla informa que en dicha ciudad no existe un recurso específico que atienda a menores con problemas de salud mental o trastornos de conducta. Cuando surge una necesidad de estas características se

concierta el acogimiento con el Centro Psicoterapéutico “Dulce Nombre de María”, de Málaga.

CCAA ORIGEN	CENTRO	LOCALIDAD	PROVINCIA	CCAA DESTINO	ENTIDAD GESTORA	PLAZAS CONTRATADAS ¹
Melilla	Dulce Nombre de María	Málaga	Málaga	Andalucía	DULCE NOMBRE DE MARÍA	3

Fuente: Elaboración propia con datos facilitados por las CCAA a 2008.

Nota ¹: Número de plazas contratadas para la atención de menores en protección con trastornos de conducta fuera de la Comunidad autónoma.

En la fecha del informe, esta entidad pública mantenía acogidos a 3 menores en dicho centro.

*** Actuaciones previas y régimen de ingreso.**

En todos los casos, antes de proceder al traslado de un menor a un centro de estas características, se requiere un diagnóstico clínico en el que se especifique el trastorno que padece el menor, y se recomiende el referido internamiento.

Los ingresos se realizan a petición de la entidad pública, y previa autorización judicial que permita el traslado e ingreso de los menores en el centro.

*** Inspecciones.**

Las inspecciones se realizan anualmente a criterio del Equipo Técnico de la Dirección General del Menor y la Familia por el técnico designado, el cual realiza el pertinente informe de la visita. Asimismo, se señala que se mantiene contacto telefónico constante con el centro y, esporádicamente cuando se procede al traslado de algún menor, se realiza una visita por parte del educador que realiza el traslado.

3.2. Especial consideración de la normativa autonómica referida al régimen interno y disciplinario de los centros.

Tal como queda reflejado en los correspondientes apartados del epígrafe 3.1, en los que se recoge la normativa de las comunidades autónomas, algunas comunidades han legislado sobre los requisitos funcionales y materiales que deben cumplir los recursos de acogimientos residencial para menores, entre los que se incluyen los programas especializados de atención a menores con problemas de conducta. Algunas normas reseñables en este sentido son:

- El Decreto 335/2003, de 16 de diciembre, de la Junta de Andalucía, del acogimiento residencial de menores, y la Orden de 23 de octubre de 2007, que aprueba el Reglamento Marco para la organización y funcionamiento de los centros de protección de menores en el ámbito de la Comunidad autónoma de Andalucía.
- El Decreto 54/2005, de 7 de julio, de la Junta de Castilla y León, que regula el régimen de organización y funcionamiento de los centros específicos destinados a la tensión residencial de menores con medidas o actuaciones de protección.
- El Decreto 131/2008, de 8 de julio, del Gobierno Vasco, regulador de los recursos de acogimiento residencial para la infancia y la adolescencia en situación de desprotección social.
- La Orden de 17 de enero de 2008, de la Generalitat Valenciana, por la que se regula la organización y funcionamiento de los centros de protección y el acogimiento residencial y de estancia de día de menores en la Comunitat Valenciana.

Por las peculiaridades de los centros objeto de este informe, que se caracterizan generalmente por su estricto régimen de convivencia y disciplinario, no muy lejano al de los establecimientos para el cumplimiento de medidas judiciales de reforma, se considera imprescindible prestar una especial atención a la regulación que efectúan las citadas normas sobre los diferentes aspectos del régimen interno de los centros. No todas las normas, sin embargo, hacen referencia a todos esos aspectos, por lo que, en cada caso, se mencionarán las disposiciones más significativas de aquellas comunidades que tienen legislación al respecto.

Este apunte ha de servirnos para adentrarnos en el análisis del régimen interno y disciplinario de los centros de menores visitados por esta Institución.

Reglamento de régimen interno

Además de otros instrumentos necesarios para el desarrollo de los programas de atención residencial a menores con trastornos de conducta, tales como el proyecto del centro, la memoria anual, el proyecto educativo del recurso, o la programación de actividades, los centros deben contar con un documento para la regulación de su organización y funcionamiento y estipulación de los derechos y obligaciones de los menores.

En cuanto al contenido de los Reglamentos de régimen interno, el artículo 89 del Decreto 131/2008, de 8 de julio, del Gobierno Vasco, establece que éstos deben contemplar, al menos:

- *“derechos y deberes de los niños, niñas y adolescentes y de las personas profesionales;*
- *normas de convivencia;*
- *reglas de funcionamiento, incluyendo el régimen de admisiones y bajas, los horarios del recurso de acogimiento residencial y de sus servicios;*
- *normas de procedimiento para los ingresos de urgencia, cuando el recurso preste un programa de acogida de urgencia;*
- *cauces y ámbitos de participación de los niños, niñas y adolescentes y, en su caso, de sus familias;*
- *medidas de protección de los niños, niñas y adolescentes;*
- *protocolos de actuación de los que debe disponer el recurso de acogimiento residencial:*
 - o *protocolo de ingreso y acogida de la persona menor de edad en el recurso de acogimiento residencial;*
 - o *protocolo de incidencias, que incluye las actuaciones y comunicaciones en caso de ausencias no autorizadas, fugas*

- o *desapariciones; en caso de ingresos hospitalarios y en casos de actuaciones y/o ingresos judiciales;*
- o *protocolo para la realización de cuidados íntimos a los niños, niñas y adolescentes,*
- o *protocolo para la aplicación de medidas de inmovilización física personal y aislamiento;*
- o *protocolo de actuación en caso de agresión a profesionales;*
- o *protocolo de actuación en caso de sospecha o evidencia de abuso sexual;*
- o *protocolo de actuación en caso de sospecha o evidencia de maltrato;*
- o *protocolo de actuación en situaciones de emergencia.*
- *procedimiento de quejas y de sugerencias;*
- *régimen de comunicación con la Administración pública competente y con el Ministerio Fiscal;*
- *funcionamiento de los órganos de gestión;*
- *gestión, mantenimiento y acceso a la documentación.”*

Por su parte, la Orden de 17 de enero de 2008, de la Generalitat Valenciana, establece que las normas de funcionamiento y convivencia deben estar referidas, como mínimo, a los siguientes aspectos:

- “a) Definición, composición, sistema de organización y funciones de los órganos de gobierno y participación, dentro del marco que establece la presente norma.*
- b) Derechos y deberes de los distintos componentes de la comunidad educativa, dentro del marco que establece la presente norma.*
- c) Organización del protocolo en el momento de la recepción del niño y de primeras actuaciones del educador, como la información sobre el funcionamiento del centro y estrategias de aclimatación.*
- d) Regulación de visitas y contactos. Regulación del uso del teléfono y otros sistemas de comunicación, como el correo postal y electrónico. Especialmente en los centros residenciales.*
- e) Sistema de implicación de las familias de los niños.*
- f) Relación con el entorno social del establecimiento y acceso a servicios de la comunidad.*

- g) Organización y condiciones de los recursos humanos y de servicios que dispone el centro.*
- h) Horarios generales de las actividades del centro, que se establecerán con criterios adaptados a la edad de los niños y de modo que les permitan desarrollar su normalización e inserción social de un modo adecuado.*
- i) Régimen de conductas contrarias a la convivencia en el centro y de medidas educativas”.*

Ausencias no autorizadas

El protocolo de actuación para los casos en que se produzca una ausencia no autorizada, bien porque un niño, niña o adolescente ha abandonado el recurso de acogimiento residencial sin permiso, bien porque no ha vuelto a la fecha y hora señaladas, después de un permiso de salida, obedecerá, según el artículo 31 del Decreto 355/2003, de 16 de diciembre, de la Junta de Andalucía, del acogimiento residencial de menores, a las siguientes características:

- “1. Cuando un menor se ausente sin autorización del Centro o no regrese al mismo tras un permiso o actividad exterior programada, la Dirección y los profesionales del equipo educativo deberán llevar a cabo las actuaciones necesarias a fin de procurar su localización y retorno.*
- 2. Si la ausencia durase más de veinticuatro horas, la Dirección del Centro deberá ponerlo en conocimiento de forma inmediata a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y al Servicio especializado de protección de menores, sin perjuicio de su comunicación al Ministerio Fiscal.*
- 3. Una vez localizado el menor se procederá a su retorno al centro. A la mayor brevedad posible, se deberá comunicar el regreso del menor al Servicio especializado de protección de menores.*
- 4. Cuando se tenga constancia que existe grave riesgo para el menor ausente o los profesionales que procuren su retorno, el Centro recabará el auxilio de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.”*

Registros

La legislación de las comunidades autónomas no hace referencia a la posibilidad de realizar registros en los centros. Sólo el citado Decreto 131/2008, de 8 de julio, del Gobierno Vasco, contempla la existencia de un “*Registro de las actuaciones de registros personales y enseres*”, si bien no concreta en qué consisten esas actuaciones ni bajo qué condiciones pueden realizarse.

Visitas y salidas

En cuanto a las visitas, la Orden de 23 de octubre de 2007, que aprueba el Reglamento Marco para la organización y funcionamiento de los centros de protección de menores en el ámbito de la Comunidad autónoma de Andalucía dispone, en su punto 6.2., que “*siempre que no esté expresamente contraindicado, los familiares directos tendrán derecho a mantener visitas y a relacionarse con cada menor, de acuerdo con su documento regulador de relaciones personales. Para ello, el centro les asignará el espacio más adecuado, observando, en todo caso, lo resuelto judicial o administrativamente. Se facilitará y posibilitará la relación de cada menor con su familia, con el fin de mantener los vínculos afectivos y favorecer las posibilidades de reunificación familiar*”.

Asimismo, en el citado Reglamento se prevé que “*se llevará a cabo un seguimiento, tanto de las visitas, como de las salidas previamente reguladas de cada menor con sus familiares o personas allegadas, con el fin de controlar situaciones de riesgo que puedan surgir y de conocer la evolución de la relación familiar. Dicho seguimiento se plasmará a través de los informes que se harán llegar al Servicio Especializado de Protección de Menores competente y, en caso de que se observara la necesidad de modificar dichas relaciones, será preciso realizar una propuesta técnica de modificación de éstas, junto a la valoración realizada en el informe de seguimiento*”.

Por lo que respecta a las salidas, el artículo 81 del Decreto 131/2008, del Gobierno Vasco, establece lo siguiente:

“Se facilitarán las salidas temporales de la persona menor de edad del recurso de acogimiento residencial en el que esté acogida, para pasar un periodo de tiempo con sus padres, otros familiares u otras personas significativas de su entorno social de referencia en origen, siempre que dichas salidas se encuentren previstas y autorizadas en el marco del plan de atención individualizado o plan educativo individualizado, derivadas de una resolución administrativa o judicial.”

Comunicaciones telefónicas y postales

El artículo 48.2. del Decreto 355/2003, de la Junta de Andalucía, establece que *“los menores podrán efectuar y recibir llamadas telefónicas, y atender a sus visitas, en los espacios habilitados para ello en el Centro, conforme al régimen que establezca el Reglamento de Organización y funcionamiento. Dichas comunicaciones se llevarán a cabo respetando, en todo caso, la intimidad de los menores.”*

Régimen de participación del menor

El artículo 22 Decreto 131/2008, del Gobierno Vasco, establece que el ejercicio efectivo del derecho a la participación implicará que los niños, niñas y adolescentes puedan, atendiendo a su edad y capacidad para comprender:

- “a) hacerse oír en las decisiones de trascendencia que les afecten cuando tengan doce años, o si todavía no hubieran alcanzado dicha edad, siempre que tengan juicio suficiente;*
- b) participar en la evaluación de sus necesidades;*
- c) participar en la elaboración de su plan de intervención individualizada o plan educativo individualizado;*
- d) participar en la elaboración o modificación del reglamento de régimen interno o guía de convivencia, así como en la programación y desarrollo de las actividades del recurso de acogimiento residencial;*
- e) intervenir en la organización y el funcionamiento del recurso de acogimiento residencial por medio de los cauces de participación*

existentes y por medio de los procedimientos de sugerencias y reclamaciones;

- f) participar en los procedimientos de inspección y de evaluación periódica de la calidad del recurso de acogimiento residencial;*
- g) contar con la participación de sus padres, madres o persona que ejerce la tutoría en su atención y en las decisiones que les conciernen, siempre que no sea contrario a su interés superior.”*

A tal efecto, el artículo 52 del Decreto 54/2005, de 7 de julio, de la Junta de Castilla y León, dispone que todos los centros “*dispondrán los cauces y estructuras para permitir a los menores en ellos alojados dicha participación, facilitar el intercambio de ideas y la expresión de opiniones, recoger las propuestas y formalizar los compromisos, determinando su estructura, tareas y régimen de reuniones en el Reglamento de funcionamiento interno*”.

Régimen disciplinario.

Tal y como ya se ha señalado, entre los aspectos que se deben incluir en los reglamentos de régimen interno de los centros figura el establecimiento de un marco de normas de convivencia que sean la expresión de los valores que se aceptan y por los que debe regirse la convivencia entre menores y adultos.

La Orden de 23 de octubre de 2007, de la Junta de Andalucía, señala en su punto 5.1. que el centro debe proponer un sistema de refuerzos de conductas positivas que sea lo suficientemente flexible como para contar con el consenso de todas las personas responsables, y admitir las posibles sugerencias de cada menor. Además, este sistema de refuerzos ha de ser de aplicación en los diferentes ámbitos de la vida del centro, como:

- Actitud y comportamiento con todas las personas que conviven en el centro.
- Hábitos de higiene personal, orden, puntualidad y horarios.
- Aprovechamiento de las actividades programadas para dentro y fuera del centro.

- Uso y cuidado de las instalaciones.
- Respeto a las normas y a la organización del recurso residencial.

Algunos de los refuerzos positivos que la citada orden contempla son los siguientes:

- Refuerzos relacionados con adquisiciones materiales y adaptaciones especiales: asignaciones económicas extras, obtención de golosinas y juguetes, adaptaciones y cambios de menú puntuales...
- Refuerzos relacionados con el horario y condiciones de uso del recurso residencial: mayor tiempo de uso del ordenador o de los videojuegos, flexibilidad en los horarios de salida y llegada al centro, posibilidad de realizar pequeñas fiestas...
- Refuerzos relacionados con actividades de ocio y tiempo libre: elección de títulos de películas de video o cine, salidas de ocio extraordinarias, acceso a diversas actividades, campamentos de verano...
- Reforzadores sociales: reconocimiento público por parte del personal del centro, participación en actividades de celebración de logros adquiridos (entrega de notas, fiestas y similares)...

Asimismo, en la normativa del centro han de detallarse con claridad todas aquellas conductas que alteran el modelo convivencial reglamentariamente establecido, pudiendo clasificarse en alteraciones menos graves, graves y muy graves de la convivencia.

Las mencionadas normas autonómicas citan, a grandes rasgos, las conductas que pueden considerarse contrarias a la convivencia -que habrán de detallarse en los reglamentos de régimen interno- entre las cuales podemos distinguir las siguientes:

- Aquéllas que afectan a la salud y seguridad del propio menor y sus compañeros (actuaciones perjudiciales para la salud, introducir, poseer o consumir en el centro drogas o sustancias

- prohibidas por las leyes o no autorizadas por el centro, introducir armas en el centro...).
- Aquéllas que afectan a los compañeros o sus bienes personales (insultos, amenazas, humillaciones, agresiones, abusos, hurtos...).
 - Aquéllas que afectan a los adultos o sus bienes personales (insultos, amenazas, agresiones, hurtos...).
 - Aquéllas que afectan a los bienes colectivos e instalaciones (roturas intencionadas, destrozos...).
 - Aquéllas que afectan al normal desarrollo de las actividades cotidianas (incumplimiento deliberado y consciente de horarios básicos, absentismo escolar, ausencias injustificadas del centro...).
 - Hechos o comportamientos ocurridos fuera del centro que supongan daños contra personas o bienes.

A continuación, el Reglamento de régimen interno debe especificar qué tipo de medidas de corrección educativa son de aplicación, en función del tipo de alteración de las normas de convivencia del mismo, especificándose quién las aplica, en qué condiciones, la duración de las mismas y cualquier otra información al respecto.

El Decreto 355/2003, de la Junta de Andalucía, considera la acción correctiva como *“parte de un proceso educativo por el que las personas adultas enseñan a los menores a comportarse de acuerdo con las normas sociales y con los valores éticos”*.

La corrección deberá ejercerse de forma inmediata y proporcionada a la conducta de los menores, teniendo en cuenta las circunstancias personales de éstos, su actitud y los resultados derivados de su comportamiento. A este respecto, la Orden de 17 de enero de 2008, de la Generalitat Valenciana, establece en su artículo 81.3 que *“para calificar la conducta, deberán tenerse en cuenta las siguientes consideraciones:*

- a) *La edad de la niña o del niño.*
- b) *La situación de su Programa de Intervención Individual.*

- c) *El grado de intencionalidad o negligencia en el incumplimiento de deberes.*
- d) *La reiteración de la conducta.*
- e) *El perjuicio causado a las personas, a los bienes y las instalaciones, y el nivel de alteración del funcionamiento del centro.”*

Las medidas no podrán implicar directa o indirectamente castigos corporales, maltrato psíquico, privación de la alimentación o del descanso, privación del derecho a sus relaciones personales, privación del derecho a la educación obligatoria y de asistencia al centro escolar, ni atentar contra la dignidad de la persona mediante acciones que conduzcan a su humillación o ridiculización, y, en ningún caso, podrán suponer restricciones de igual o mayor entidad que las establecidas en la legislación reguladora de la responsabilidad penal de los menores.

A efectos de la graduación de las correcciones, la Orden de 23 de octubre de 2007, de la Junta de Andalucía, establece que se tendrá en cuenta lo siguiente:

“1. *Son circunstancias paliativas:*

- a) *El reconocimiento espontáneo de la conducta incorrecta y la petición de excusas.*
- b) *La reparación del daño producido.*
- c) *La falta de intencionalidad.*
- d) *El mantenimiento de una conducta habitual positiva y favorecedora de la convivencia.*

2. *Son circunstancias intensificadoras:*

- a) *La premeditación y la reiteración.*
- b) *Causar daño, injuria u ofensa a los compañeros y compañeras de menor edad o a quienes se hayan incorporado recientemente al centro.*

- c) *Cualquier acto que fomente la violencia, la discriminación, el racismo, la xenofobia o la incitación colectiva al incumplimiento de las normas de convivencia.”*

Esta misma orden continúa señalando que *“la toma de conciencia y la asunción de responsabilidades, unidas a la muestra de arrepentimiento sincero, podrán ser suficientes como elementos reeducadores y correctores, incluso ante hechos calificados como alteraciones graves de las normas de convivencia”*.

En cuanto a la metodología a emplear para realizar la corrección, el artículo 42 del Decreto 355/2003, de la Junta de Andalucía, dispone:

“1. La corrección de la conducta de los menores se efectuará inicialmente indicándoles la improcedencia de su comportamiento y dialogando con ellos a fin de hacerles reflexionar sobre lo sucedido, sus causas y consecuencias. Asimismo, se les mostrarán alternativas a su conducta, como forma de ayudarles en su progresión hacia el autocontrol, y se les ofrecerá la oportunidad de rectificar su conducta.

2. En los casos en los que el previo diálogo mantenido con los menores hubiera resultado insuficiente para producir una modificación en su conducta, podrán aplicarse las siguientes actuaciones:

- a) *Restricción de recreos, actividades lúdicas y de ocio.*
- b) *Asignación de tareas complementarias o de un periodo de autorreflexión, de carácter constructivo y adecuadas a la edad de los menores.*
- c) *Retirada de una parte del dinero de bolsillo con el que el Centro financia los gastos particulares de los menores durante la semana, previa información del destino que se asignará al mismo.*
- d) *Sufragar con el dinero asignado los daños que haya causado a las propiedades.*
- e) *Separación del grupo, en su habitación, con el fin de recuperar el autocontrol.”*

La acción de corrección ante las conductas contrarias a las normas de convivencia será aplicada por los educadores que estén presentes en ese momento, informando posteriormente de lo ocurrido al resto del equipo educativo y a la Dirección del centro.

En el caso de conductas gravemente perjudiciales para la convivencia, la acción correctiva será acordada por la Dirección del centro, oídos los equipos educativo y técnico, dándose cuenta al Servicio especializado de protección de menores de la acción correctiva aplicada.

Por lo que respecta a la sanción de separación del grupo, el artículo 97 del Decreto 131/2008, del Gobierno Vasco, establece lo siguiente:

“La medida de separación de grupo supondrá la permanencia del niño, niña o adolescente en su habitación, durante el horario de actividades del centro, excepto para:

- a) Cubrir sus necesidades de alimentación.*
- b) Atender sus necesidades fisiológicas.*
- c) Asistir a la escuela, centro formativo o centro de trabajo.*
- d) Acudir a las sesiones de tratamiento médico o terapéutico.*
- e) Cumplir con el régimen de visitas establecido con sus familiares.”*

La duración de esta sanción diferirá en función de la regulación que al respecto se haya podido hacer en cada Comunidad autónoma y de lo que disponga el reglamento de régimen interno del centro.

En el caso del País Vasco, el decreto mencionado dispone que, en caso de incumplimiento leve, podrá aplicarse la separación del grupo durante un tiempo máximo de una hora, por conducta grave durante tiempo máximo de un día, y por conducta muy grave durante un tiempo máximo de dos días, en todos los casos con acompañamiento y supervisión de un adulto.

Por su parte, la Orden de 17 de enero de 2008, de la Generalitat Valenciana, establece que la separación del grupo no podrá exceder los

cuatro días consecutivos, y el Decreto 54/2005, de 7 de julio, de la Junta de Castilla y León, un máximo de cuatro horas. En estos dos casos, sin embargo, no se precisa si la medida se aplicará en la habitación del menor o en otra diferente.

Protocolo de intervención en crisis

Para impedir o detener una acción violenta de los menores que pudiera resultar peligrosa para ellos mismos o para otras personas, cuando no estén dispuestos a cesar en su actuación, tanto el Decreto 131/2008, del Gobierno Vasco, como el Decreto 355/2003, de la Junta de Andalucía, prevén la posibilidad de que, con la autorización previa de la persona que ejerce la Dirección o las funciones de responsable del mismo, se apliquen medidas de contención a los menores que pueden consistir en la inmovilización física personal y el aislamiento.

En ambos casos, el empleo de los medios de contención será proporcional al fin pretendido y nunca supondrá una sanción encubierta. Sólo se aplicarán esos medios cuando no exista otra manera menos gravosa de conseguir la finalidad perseguida y por el tiempo estrictamente necesario para garantizar que el menor se encuentre en disposición de controlar su propia conducta y establecer de nuevo una relación interpersonal segura y respetuosa de los derechos del resto de residentes y del personal.

La inmovilización física personal -o “*contención física*”, como es denominada habitualmente por menores y trabajadores de los centros- supondrá la aplicación de medidas de control físico ante las acciones violentas realizadas por menores. De acuerdo con lo previsto en el mencionado Decreto 131/2008, la única forma de inmovilización que podrá emplearse consistirá en la sujeción directa del menor por otra u otras personas, sin que en ningún momento pueda recurrirse a la ayuda de objeto alguno a tal fin. En ningún caso podrán utilizarse los fármacos como medida de contención.

La inmovilización siempre deberá realizarse garantizándose la integridad física y moral del menor, debiendo aplicarse con la menor

fuerza y el menor periodo de tiempo posible y procurando que haya más de un profesional presente durante la aplicación de la medida de inmovilización. Además, se deberá explicar al menor el sentido y justificación de la inmovilización.

En cuanto a la facultad para aplicar este tipo de corrección, el Decreto 355/2003 dispone en su artículo 46 que *“sólo podrá decidirse o realizarse por los miembros del equipo educativo del centro, que podrán recabar el apoyo de otro personal del mismo, si fuera necesario, informándose a la Dirección del centro y, en función de su gravedad, al Servicio especializado de protección de menores”*.

El aislamiento, por su parte, consiste en la estancia del adolescente en una habitación, de la que se impida su salida. Esta medida tendrá carácter excepcional y se utilizará cuando los menores hubieran perdido el control de su conducta de forma prolongada, y persistiera el peligro para la integridad física de aquellos o de otras personas. Esta medida no debe confundirse con las sanciones de separación del grupo por incumplimiento de una norma de convivencia, si bien en las normas autonómicas referidas anteriormente, con excepción del Decreto 131/2008, del Gobierno Vasco, no quedan claramente delimitadas ambas medidas.

En citado decreto del País Vasco se establece que la *“habitación de aislamiento”* deberá ser supervisada por los técnicos del correspondiente Servicio Territorial Especializado de Protección a la Infancia y la Adolescencia antes de su puesta en funcionamiento y, posteriormente, de forma periódica, deberá cumplir los siguientes requisitos:

- “a) Deberá estar aislada del resto de las dependencias.*
- b) Deberá disponer de una puerta de seguridad para su acceso, dotada de una mirilla o ventanilla de metacrilato adaptada de forma que desde la misma pueda observarse la totalidad de la sala de contención.*
- c) Dispondrá del mobiliario mínimo indispensable: silla o sofá anclados al suelo o paredes.*

- d) *No habrá ningún objeto susceptible de ser arrojado o de ser utilizado para agresión o autolesión.*
- e) *La instalación eléctrica presentará las siguientes características: la iluminación estará empotrada en el techo y protegida con pantalla de metacrilato; se activará desde el exterior; no habrá enchufes; no habrá ningún tipo de cableado exterior.*
- f) *Se evitará que las paredes tengan salientes o vértices que puedan ser utilizados para autolesionarse.*
- g) *Asimismo, se evitará que las paredes estén revestidas de papel, azulejo o cualquier otro tipo de cerámica, procurando que estén revestidas de material acolchado, incluida la parte interna de la puerta.”*

En principio, el aislamiento deberá mantenerse durante el tiempo indispensable para garantizar la seguridad de los menores y de las demás personas. No obstante, el tiempo máximo de permanencia en la sala que se utilice a tal fin depende de lo que se haya previsto en la normativa de cada Comunidad, en su caso, o en los reglamentos de régimen interno de los centros. En el País Vasco, la duración no podrá exceder de doce horas.

En cuanto a la forma de llevar a cabo el aislamiento, el Decreto 131/2008, del Gobierno Vasco, establece que deberá ser supervisado por, al menos, un miembro del equipo educativo del centro, en intervalos que garanticen la seguridad del menor, y, durante el periodo de aislamiento, el menor recibirá la visita del o la médico o del personal especializado que precise y tendrá cubiertas todas sus necesidades alimenticias y fisiológicas. Además, el menor debe ser informado del motivo y la finalidad del aislamiento.

El citado decreto establece la obligatoriedad de que la persona que actúe como responsable del recurso rellene un impreso en el que se harán constar los siguientes datos:

- a) *datos de filiación de la persona menor de edad;*
- b) *fecha y hora de ingreso en la sala de aislamiento;*

- c) *expresión detallada de los hechos que han motivado dicho ingreso;*
- d) *pertenencias, objetos y prendas personales que se le retiran;*
- e) *en su caso, incidencias ocurridas en la sala;*
- f) *fecha y hora de salida;*
- g) *devolución de sus pertenencias a la persona menor de edad.”*

De este impreso deberá remitirse copia, de forma inmediata, al correspondiente Servicio Territorial Especializado de Protección a la Infancia y a la Adolescencia quien, a su vez, deberá remitir copia, a efectos informativos, al Ministerio Fiscal. Asimismo se incluirá copia en el expediente de la persona menor de edad.

En una línea similar, el Decreto 355/2003, de la Junta de Andalucía, dispone en su artículo 46 que la aplicación de la separación del grupo requerirá la autorización del director del centro. Si dada la urgencia no es posible contar con el acuerdo del director, se le deberá notificar lo antes posible. Todos los incidentes de la separación del grupo deberán ser registrados, documentados y comunicados al servicio especializado de protección de menores en el plazo de 24 horas. Además, en caso de que la separación se prolongase más de veinticuatro horas, se deberá poner en conocimiento del Ministerio Fiscal.

Finalmente, y en relación con el posible abuso que de estas medidas se pudiera hacer uso, resulta de interés señalar que el Decreto 131/2008, del Gobierno Vasco contempla en su artículo 99.5 lo siguiente:

“Si en un recurso de acogimiento residencial se produjeran con frecuencia incidentes que requieran la aplicación de medidas de inmovilización física personal o de aislamiento será necesario evaluar el clima del recurso de acogimiento residencial, las actitudes y expectativas de las y los profesionales y sus relaciones con los niños, niñas y adolescentes, así como las políticas o criterios de asignación de niños, niñas o adolescentes al recurso de acogimiento residencial y de agrupación de estos.”

3.3. Sinopsis de la información recibida de las comunidades autónomas.

A continuación, resulta aconsejable facilitar al lector un resumen de la información recibida de las entidades públicas de protección de menores, destacando los principales aspectos de los sistemas de protección de menores en situación de dificultad social existentes en las comunidades autónomas, manteniendo el orden seguido en la transcripción de la información recibida.

*** Centros de protección para la atención a menores con problemas de conducta.**

Los recursos existentes y las denominaciones bajo las que se engloban estos centros difieren según cada Comunidad autónoma, pudiendo citarse los siguientes ejemplos:

- En Andalucía se clasifican en recursos para trastornos de conducta, trastorno de personalidad o conflicto social.
- En el Principado de Asturias, la normativa autonómica prevé la existencia de “*unidades de régimen especial*” en los centros de alojamiento de menores.
- En Cantabria, el único centro es un “*centro de socialización de régimen cerrado para menores que no aceptan las normas de convivencia*”.
- En Castilla-La Mancha, “*centro especializado de asistencia terapéutica*”.
- En Castilla y León hace referencia a “*centro terapéutico para menores con problemas de salud mental*” y “*hogar de socialización para menores con trastorno de conducta*”.
- En Guipúzcoa los contempla como “*centros educativo-terapéuticos*”.
- En Madrid, estos centros se denominan “*centros de adaptación psicosocial*” (CAPS).

Aunque la denominación varía, puede afirmarse que la mayor parte de las comunidades autónomas disponen de centros en su territorio para