

# **INFORME DE LA EVALUACIÓN DE LA LEY 3/1999, DE 31 DE MARZO, DEL MENOR EN CASTILLA-LA MANCHA**

*Informe especial a las Cortes Regionales 2011*



**DEFENSOR DEL PUEBLO  
DE CASTILLA-LA MANCHA**

**Mayo de 2011**



## **Oficina del Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha**

### ***Asesoría de área:***

☞ Augusto Ruiz Ramírez, Alejandra Martínez Valiente

### ***Técnica de apoyo:***

☞ Lola Pérez Abiétar

## **Facultad de Trabajo Social de la UCLM en Cuenca**

### ***Coordinación de la Investigación:***

☞ Margarita Pardo Alfaro,  
Profesora del Área de Trabajo Social y Servicios Sociales

### ***Relator principal:***

☞ Aurelio Lascorz Fumanal,  
Profesor del Área de Trabajo Social y Servicios Sociales

### ***Equipo de Investigación:***

☞ M<sup>a</sup> Pilar Cañas Belmar,  
Profesora del Área de Trabajo Social y Servicios Sociales

☞ Elisa Larrañaga Rubio,  
Profesora del Área de Psicología

☞ Manuel Jesús Maldonado Lozano,  
Profesor del Área de Trabajo Social y Servicios Sociales

### ***Becarios de Investigación:***

☞ Enrique García Escamilla, M<sup>a</sup> Julia Parreño Noguerón

## **Coordinador del Informe**

☞ Rufino Alarcón Sánchez,  
Adjunto Primero al Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha







# ÍNDICE

<b>PRESENTACIÓN Y METODOLOGÍA</b>	<b>1</b>
<b>CAPÍTULO 1. EL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL A LA INFANCIA Y ADOLESCENCIA EN CASTILLA-LA MANCHA</b>	<b>9</b>
<b>CAPÍTULO 2. PRESERVACIÓN FAMILIAR. ESPECIAL REFERENCIA A LA SITUACIÓN DE RIESGO</b>	<b>22</b>
<b>2.1. Medidas de prevención y apoyo a la familia</b>	<b>22</b>
2.1.1. <i>La prevención</i>	23
2.1.2. <i>Medidas de apoyo a la familia</i>	27
<b>2.2. Situación de riesgo</b>	<b>35</b>
<b>CAPÍTULO 3. SITUACIÓN DE DESAMPARO, TUTELA Y GUARDA</b>	<b>45</b>
<b>3.1. Situación de desamparo</b>	<b>45</b>
<b>3.2. La tutela ex lege y la guarda</b>	<b>51</b>
<b>CAPÍTULO 4. EL ACOGIMIENTO FAMILIAR NO PREADOPTIVO</b>	<b>58</b>
<b>4.1. Acogimientos según tipo de familia acogedora</b>	<b>62</b>
<b>4.2. Acogimiento en relación a su forma de constitución</b>	<b>65</b>
<b>4.3. Acogimientos según finalidad y duración</b>	<b>67</b>
<b>4.4. Acogimientos según las necesidades del menor</b>	<b>68</b>
<b>4.5. Ayudas económicas para las familias acogedoras</b>	<b>70</b>
<b>4.6. La organización y los procedimientos en el programa de acogimiento familiar</b>	<b>73</b>
<b>CAPÍTULO 5. EL ACOGIMIENTO RESIDENCIAL Y LOS PROGRAMAS DE AUTONOMÍA</b>	<b>80</b>
<b>5.1. Normativa básica</b>	<b>85</b>
<b>5.2. Procedimientos</b>	<b>87</b>
<b>5.3. Modalidades de acogimiento residencial</b>	<b>91</b>
5.3.1. <i>Hogares de primera acogida</i>	91
5.3.2. <i>Hogares residenciales de menores</i>	94
5.3.3. <i>Centros de atención especializada o terapéuticos</i>	98
5.3.4. <i>Hogar residencial especializado</i>	102
5.3.5. <i>Pisos de autonomía</i>	103
<b>5.4. Las entidades colaboradoras en medidas de acogimiento residencial</b>	<b>105</b>
<b>5.5. Los estándares de calidad en el acogimiento residencial</b>	<b>107</b>
5.5.1. <i>Seguridad, protección y relación</i>	107
5.5.2. <i>Individualidad</i>	108
5.5.3. <i>Respeto a los Derechos</i>	109
5.5.4. <i>Atención a las necesidades básicas</i>	111
5.5.5. <i>Estudios y formación</i>	112
5.5.6. <i>Salud y estilos de vida</i>	113
5.5.7. <i>Normalización e integración</i>	113
5.5.8. <i>Desarrollo y autonomía</i>	114
5.5.9. <i>Apoyo a la relación del menor con su familia</i>	114
<b>5.6. El programa de autonomía personal</b>	<b>115</b>

# ÍNDICE

<b>CAPÍTULO 6. LA ADOPCIÓN</b>	<b>121</b>
<b>6.1. Los niños adoptados</b>	<b>121</b>
<b>6.2. Los procedimientos para adoptar</b>	<b>126</b>
<b>6.3. Las solicitudes de adopción y la formación</b>	<b>127</b>
<b>6.4. La ejecución del proceso de adopción</b>	<b>130</b>
<b>6.5. El seguimiento post-adopción</b>	<b>132</b>
<b>CAPÍTULO 7. MENORES EN CONFLICTO E INFRACTORES</b>	<b>134</b>
<b>7.1. Número y perfil de los menores atendidos</b>	<b>134</b>
<b>7.2. Menores en conflicto y medidas administrativas</b>	<b>138</b>
<b>7.3. Menores infractores y medidas judiciales</b>	<b>140</b>
7.3.1. <i>Las fiscalías delegadas</i>	146
7.3.2. <i>Los juzgados de menores</i>	149
7.3.3. <i>Los equipos técnicos</i>	150
7.3.4. <i>Los abogados</i>	151
7.3.5. <i>Sobre el funcionamiento del programa de ejecución de medidas judiciales en medio abierto</i>	151
<b>7.4. Los Centros de Internamiento</b>	<b>152</b>
<b>CAPÍTULO 8. LA GESTIÓN DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN</b>	<b>159</b>
<b>8.1. La organización, los procedimientos y la coordinación del sistema de protección a la infancia</b>	<b>159</b>
8.1.1. <i>La organización y los procedimientos</i>	159
8.1.2. <i>La gestión de la información</i>	163
8.1.3. <i>Los medios materiales</i>	165
8.1.4. <i>La coordinación</i>	167
<b>8.2. Los equipos técnicos y la presión asistencial</b>	<b>169</b>
<b>8.3. El presupuesto</b>	<b>178</b>
<b>8.4. Los derechos de los menores en la gestión del sistema de protección: el Derecho a la educación y el Derecho a la salud</b>	<b>186</b>
8.4.1. <i>El Derecho a la educación en Castilla-La Mancha</i>	187
8.4.2. <i>El Derecho a la salud en Castilla-La Mancha</i>	190
<b>CAPÍTULO 9. ACTUACIONES DE LA OFICINA DEL DEFENSOR DEL PUEBLO DE CASTILLA-LA MANCHA COMO DEFENSOR DEL MENOR</b>	<b>195</b>
<b>9.1. Resolución de quejas</b>	<b>195</b>
9.1.1. <i>Preservación familiar y riesgo</i>	196
9.1.2. <i>Desamparo, maltrato, tutela y guarda</i>	199
9.1.3. <i>El acogimiento familiar no preadoptivo</i>	203
9.1.4. <i>El acogimiento residencial y los programas de autonomía</i>	207
9.1.5. <i>La adopción</i>	212
9.1.6. <i>Menores en conflicto e infractores</i>	217
<b>9.2. Actividad extraordinaria</b>	<b>221</b>
9.2.1. <i>Actividad relativa a la protección social y jurídica de los derechos de los menores</i>	222
9.2.2. <i>Actividad relativa a la garantía de los derechos de los menores en el ámbito del cumplimiento de la responsabilidad penal</i>	229
9.2.3. <i>Actividad relativa a la garantía del Derecho de los menores a la educación</i>	231
9.2.4. <i>Actividad relativa a la garantía del Derecho de los menores a la salud</i>	233
9.2.5. <i>Actividad relativa a la garantía del derecho de los menores a un entorno familiar</i>	234

# ÍNDICE

9.2.6. <i>Actividad relativa a la garantía del Derecho de los menores a la participación</i> _____	235
9.2.7. <i>Actividad relativa a la garantía del Derecho de los menores al honor, a la intimidad y a la propia imagen</i> _____	236
<b>CAPÍTULO 10. CONCLUSIONES</b> _____	<b>238</b>
10.1. <b>Sobre la preservación familiar y situaciones de riesgo</b> _____	<b>241</b>
10.2. <b>Sobre la situación de desamparo, maltrato, tutela y guarda</b> _____	<b>243</b>
10.3. <b>Sobre el acogimiento familiar no preadoptivo</b> _____	<b>245</b>
10.4. <b>Sobre el acogimiento residencial y los programas de autonomía</b> _____	<b>246</b>
10.5. <b>Sobre la adopción</b> _____	<b>250</b>
10.6. <b>Sobre menores en conflicto e infractores</b> _____	<b>252</b>
10.7. <b>Sobre la gestión del sistema de protección a la infancia en Castilla-La Mancha</b> _____	<b>255</b>
10.8. <b>Sobre los Derechos de los niños y adolescentes</b> _____	<b>258</b>
<b>CAPÍTULO 11. RECOMENDACIONES Y PROPUESTAS.</b> _____	<b>260</b>
11.1. <b>Sobre el sistema de protección a la infancia en Castilla-La Mancha</b> _____	<b>260</b>
11.2. <b>Sobre la preservación familiar y la situación de riesgo</b> _____	<b>264</b>
11.3. <b>Sobre la situación de desamparo, maltrato, tutela y guarda</b> _____	<b>266</b>
11.4. <b>Sobre el acogimiento familiar no preadoptivo</b> _____	<b>268</b>
11.5. <b>Sobre el acogimiento residencial y los programas de autonomía</b> _____	<b>271</b>
11.6. <b>Sobre la adopción</b> _____	<b>274</b>
11.7. <b>Sobre los menores en conflicto e infractores</b> _____	<b>275</b>
<b>GLOSARIO DE ACRÓNIMOS</b> _____	<b>280</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA Y LEGISLACIÓN</b> _____	<b>281</b>



## PRESENTACIÓN Y METODOLOGÍA

Desde su creación, la Oficina del Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha se ha ocupado de tramitar quejas relacionadas con los programas de protección de menores, siempre dentro del ejercicio de sus competencias respecto a la aplicación práctica de los derechos de los niños y de las niñas en nuestra Comunidad autónoma. La experiencia acumulada en la realización de esta tarea ha impulsado la necesidad de emprender un estudio amplio al respecto, precisamente ahora que se han cumplido diez años desde la aprobación de la Ley 3/1999, de 31 de marzo, del Menor de Castilla-La Mancha.

Para colaborar en la elaboración de dicho estudio, el Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha ha decidido contar con la Facultad de Trabajo Social de Cuenca (UCLM), en la medida que es un centro universitario público de nuestra región con casi veinte años de trabajo docente e investigador en todo tipo de cuestiones sociales que afectan a las personas y grupos de población más vulnerables.

Los **objetivos** que la Institución del Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha ha pretendido abordar con el estudio en profundidad del vigente sistema de protección autonómico son los siguientes:

En relación a los recursos destinados a la protección de menores:

- Evaluar la suficiencia de los recursos humanos, especialmente en los Equipos Interdisciplinarios de Menores, en relación a sus cargas de trabajo actuales y la coordinación que deben mantener con los servicios sociales.
- Conocer, describir y auditar el estado de los recursos que se ponen a disposición de los y las menores, especialmente en el caso de los recursos residenciales.
- Conocer la relación entre los programas de acogimiento familiar y residencial, dirigidos por el interés superior del menor y el principio de institucionalización mínima, al objeto de mejorar en lo posible el primero de los citados instrumentos de protección.

En relación a los derechos y a su desarrollo reglamentario:

- Valorar la calidad del desarrollo normativo respecto a las situaciones de riesgo, intervención, tutela, guarda y acogimiento residencial, al que la Ley dejaba, hace ya diez años, la concreción de cuestiones muy relevantes, y determinar la necesidad de regular reglamentariamente el acogimiento residencial.
- Determinar los derechos de la ciudadanía –menores y familias– que se ven afectados por las carencias de forma en los procedimientos, con la finalidad de que la Administración Pública tome conciencia de su

necesidad de implantar procedimientos administrativos respetuosos, sin perder agilidad.

En relación a los procedimientos y metodologías de intervención:

- Elaborar un registro de operadores de cada programa, su relación con las personas destinatarias y nivel de coordinación.
- Concretar propuestas de mejora en la participación de menores y jóvenes, a la vista de los resultados obtenidos.
- Identificar la existencia, en su caso, de respuestas diferentes a supuestos de hecho merecedores de protección similares, entre provincias o entre áreas de servicios sociales, dependiendo de los criterios técnicos. Análisis de protocolos y procedimientos que uniformicen las actuaciones.

A partir de los contenidos de la Ley 3/1999, se pretenden evaluar de forma autónoma las siguientes figuras de protección:

- 1.-Las medidas de prevención y apoyo a la familia, así como la situación de riesgo.
- 2.-Guarda, situación de desamparo y tutela.
- 3.-Acogimiento familiar.
- 4.-Acogimiento residencial.
- 5.-Adopción nacional e internacional.
- 6.-Menores en conflicto social.
- 7.-Ejecución de medidas judiciales.
- 8.-Programas de autonomía personal.

Las cuestiones a estudiar en cada uno de esos bloques, de forma general o estándar, son las siguientes:

- **Encargo institucional:** historia y evolución de los programas y recursos en los que se gestiona cada figura o medida de protección. Objetivos, identificación de los actores y de sus respectivas competencias y funciones. Número de plazas disponibles y tipo/perfil de menores para los que se diseñó.
- **Datos básicos sobre menores** (con especial atención a la confidencialidad de este tipo de información): procedencia/vía de acceso al programa o recurso, total de menores atendidos en el recurso durante el último año y los años precedentes, promedio de casos atendidos y tiempo medio de atención/estancia, datos sobre el número y modalidad de baja en el programa/recurso.
- **Organización del programa o del recurso**, así como las normas o el reglamento de funcionamiento.

- **Procedimientos de intervención** con menores, así como con las familias, padres, tutores... cuando sea el caso.
- **Criterios de derivación y procedimientos de coordinación** externos.
- **Medios personales:** plantilla, cualificaciones profesionales, tipos de contrato, experiencia laboral, organización de turnos, guardias y situaciones de urgencia.
- **Medios materiales.** Infraestructuras y equipamientos, presupuestos, prestaciones económicas a favor de los y las menores.

La metodología para realizar este estudio está inspirada en la empleada por *el Informe sobre menores con trastornos de conducta en Andalucía* (Defensor del Pueblo Andaluz, 2007), *el Informe sobre Centros de protección de menores con trastornos de conducta y en situación de dificultad social* (Defensor del Pueblo de España, 2009) y *el Informe extraordinario sobre La protección de la infancia en situación de alto riesgo social en Cataluña* (Sindic de Greuges de Catalunya, 2009).

En consonancia con los procedimientos empleados en los citados documentos, la selección de técnicas y fuentes para obtener la información necesaria se ha instrumentado de la siguiente forma:

- Estudio de las quejas y denuncias de progenitores presentadas al Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha y que se han hecho públicas en los informes anuales de esta Institución.
- Consejería de Sanidad y Bienestar Social: entrevistas semiestructuradas con responsables en materia de protección de menores, cargos políticos y personal funcionario autonómico y provincial. Entrevistas con personal técnico de menores (protección, TAM, acogimiento/adopción, servicios sociales generales o básicos). Petición y análisis de documentación.
- Visitas y entrevistas semiestructuradas con responsables a nivel político y con profesionales del ámbito local, especialmente quienes son competentes en materia de servicios sociales.
- Visitas y entrevistas en las entidades colaboradoras (art. 79 ley 3/1999) con responsables de las organizaciones o empresas, con trabajadores y con menores y/o familiares atendidos.
- Entrevistas con responsables y peritos de los Juzgados de Menores, Fiscales delegados y profesionales de los equipos de los juzgados.
- Cuestionario, dirigido a responsables de los recursos, para completar la información obtenida durante las visitas, con datos específicos sobre diferentes aspectos relativos al funcionamiento de los programas.
- Estudio y elaboración –si es el caso– de indicadores homogéneos para la evaluación del funcionamiento de los programas de protección de menores.

- Elaboración de conclusiones y propuestas, en colaboración con el equipo de la Oficina del Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha.

Para la elaboración del estudio, ha resultado fundamental la colaboración de la Dirección General de la Familia, adscrita a la Consejería de Salud y Bienestar Social, en la medida que nos ha permitido acceder a las Memorias de actividad de los últimos años y ha proporcionado datos directamente extraídos de la base de datos ASISTE.

A continuación, se especifica con más detalle cómo se ha instrumentado el proceso de recogida de información a través de entrevistas semiestructuradas. Al respecto, cabe destacar que el planteamiento y estilo con el que se han efectuado las entrevistas ha estado inspirado por el máximo respeto e interés hacia el trabajo y la experiencia de las personas que están trabajando en los diferentes dispositivos del sistema de protección. A ellas les que agradecemos el tiempo que nos han prestado y las ideas que han tenido a bien compartir. En definitiva, la metodología del estudio ha generado también algunos procesos de supervisión, reflexión e implementación inmediata de mejoras en el sistema de protección de menores.

## FICHA TÉCNICA

### ENTREVISTAS PARA EL ANÁLISIS SOBRE LA APLICACIÓN DE LA LEY 3/1999, DEL MENOR DE CASTILLA-LA MANCHA (2010)

#### Objetivo

Con la realización de entrevistas en Centros y Servicios de Atención a Menores se pretende recoger datos cualitativos, de carácter valorativo, sobre diferentes aspectos relacionados con la situación del sistema de protección a la infancia y adolescencia, tanto en el momento actual como en del proceso seguido desde la aprobación de la Ley 3/1999, de 31 de marzo, del Menor de Castilla-La Mancha. Al mismo tiempo, las entrevistas proporcionan algunos datos cuantitativos sobre las características básicas de los recursos de protección, así como de menores y familias atendidos.

De esta forma, se pretende complementar la información proporcionada por la Dirección General de la Familia, a través de datos muy abiertos y detallados de cada uno de los recursos, principalmente de sus fortalezas y de sus carencias.

#### Diseño y realización

Se trata de una entrevista abierta semiestructurada de treinta y tres preguntas agrupadas en ocho apartados:

- 1- Encargo institucional.
- 2- Datos sobre la atención a menores.
- 3- Organización del Centro o Servicio.
- 4- Procedimientos de intervención con menores y familias.
- 5- Procedimientos de coordinación externa.
- 6- Medios personales.
- 7- Medios materiales.
- 8- Derechos de las personas menores.

Para llevar a cabo las entrevistas, se remitió con antelación una comunicación escrita a las personas responsables de cada centro o servicio, a través del correo postal, y se realizó confirmación telefónica.

Las entrevistas se han realizado entre los meses de abril y octubre de 2010, con la siguiente distribución por provincias:

- Albacete: 28 a 30 de abril.
- Guadalajara: 24 a 26 de mayo.

- Ciudad Real: 28 a 30 de junio.
- Cuenca: 6 y 7 de septiembre.
- Toledo: 21, 22 y 30 de septiembre, 1 de octubre.

La duración de cada entrevista, por término medio, se ha situado entre la hora y media y las dos horas. En ellas estaban presentes al menos dos componentes del equipo de investigación que, en la medida de lo posible, han sido: personal técnico de la Oficina del Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha y profesorado de la Universidad regional.

A partir de los datos aportados por las personas entrevistadas, se ha procedido al análisis de la información suministrada a través de dos procesos:

- 1- Categorización y codificación de la información susceptible de ser tratada estadísticamente. Mecanización y explotación de los datos.
- 2- Celebración de dos grupos de discusión para la puesta en común de las ideas-fuerza, a cargo del equipo mixto del estudio (profesorado de la UCLM y personal técnico de la Oficina del Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha).

### **Participantes**

La selección de personas a entrevistar se ha realizado a través de los siguientes criterios:

- **Conocimiento directo en materia de protección de menores:** gestoras y gestores políticos y personal técnico, que tiene, en el momento de la entrevista, algún tipo de responsabilidad en la materia.
- **Diversidad de las fuentes:** Identificación y selección de al menos dos recursos relacionados con los diferentes tipos de organizaciones, departamentos, centros, programas y servicios que actúan en materia de protección de menores en Castilla-La Mancha.
- **Distribución representativa de cada provincia:** Realizar un mínimo de 21 entrevistas en cada una de las provincias de Castilla-La Mancha.
- **Distribución representativa por tamaño de municipios,** atendiendo a tres grupos: municipios menores de 5000 habitantes, municipios entre 5000 y 20000 habitantes, y municipios con más de 20000 habitantes.

Se han realizado 139 entrevistas, la mayoría de ellas grupales, a un total de 326 profesionales de lo técnico y a personas con responsabilidades políticas, distribuidas en los siguientes ámbitos de actividad:

Ámbito de actividad	Personas entrevistadas
Responsables en lo político y lo técnico de la Consejería de Salud y Bienestar Social	20
Personal técnico de los Servicios de Menores de las Delegaciones Provinciales	43
Servicios Sociales Básicos y otros centros de dependencia municipal	91
Centros y programas de atención a la familia e infancia	25
Centros para el acogimiento residencial de menores	78
Centros de cumplimiento de medidas	23
Juzgados y Fiscalías de Menores	17
Entidades colaboradoras en Programas de Acogimiento Familiar y Adopción	5
Programas de Autonomía	8
Centros de la red sanitaria	7
Otros	9
<b>Total</b>	<b>326</b>



## CAPÍTULO 1. EL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL A LA INFANCIA Y ADOLESCENCIA EN CASTILLA-LA MANCHA

El Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha atribuye a la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha las competencias exclusivas en materia de asistencia social y servicios sociales (artículo 31.1.20<sup>a</sup>) y en materia de protección de menores (artículo 31.1.31<sup>a</sup>). Esta atribución hace que buena parte de las obligaciones de derecho que establece la Convención de los Derechos del Niño, aprobada por la resolución 44/25 de la Asamblea General de Naciones Unidas, el 20 de noviembre de 1.989, ratificada por España, y en vigor en nuestro país desde el 2 de septiembre de 1.990, obliguen directamente a la Administración regional.

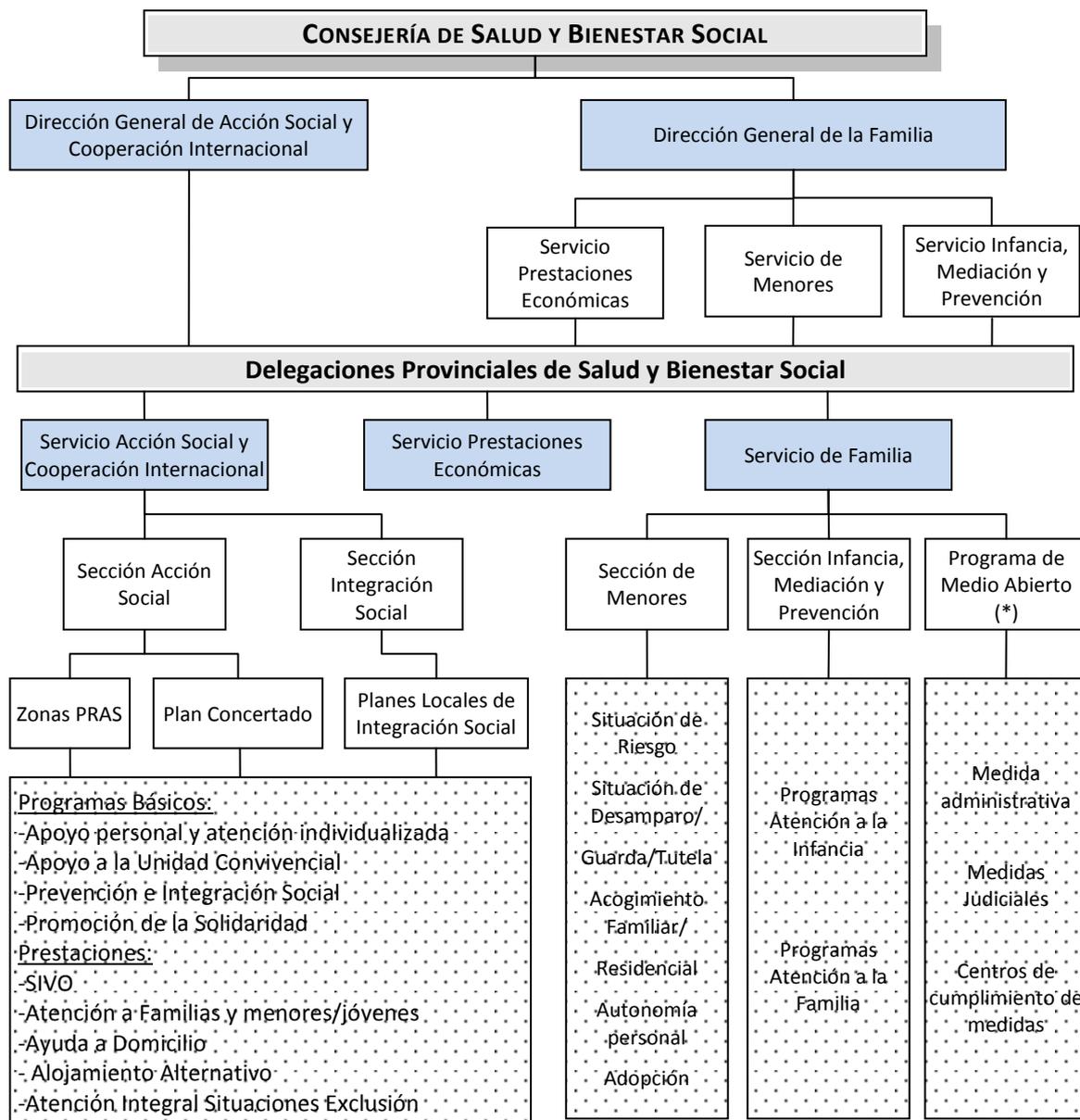
De acuerdo con esa premisa, una vez concluido el proceso de transferencias de competencias y acuerdos de traspaso desde las Instituciones del Estado, junto a la experiencia alcanzada por la Administración autonómica en estas materias y la nueva legislación básica estatal (Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor), se pudo comenzar a planificar de forma integral la protección de la infancia y la adolescencia. Esta fase está marcada en nuestra Comunidad Autónoma por la cristalización de la Ley 3/1999, de 31 de marzo, del Menor en Castilla-La Mancha, así como con la articulación del primer Plan Integral para la Infancia y adolescencia (1999-2003).

La Ley 3/1999, de 31 de marzo, del Menor de Castilla-La Mancha, establece el marco jurídico de actuación en orden a la promoción, atención y protección del menor, garantizando el ejercicio de sus derechos y la defensa de sus intereses, así como su desarrollo integral en los diferentes ámbitos de convivencia mediante la ejecución de medidas administrativas y judiciales.

Desde septiembre de 2008, la Consejería de Salud y Bienestar Social se encarga de velar por el cumplimiento efectivo de la protección y atención a niñas y niños y adolescentes en situación de riesgo. De acuerdo con el Decreto 139/2008, de 12 de septiembre, por el que se establece su estructura orgánica y competencias, las responsabilidades sobre infancia y menores corresponden a la Dirección General de la Familia. Esta última organiza su trabajo jerárquicamente a través de diferentes órganos centrales y periféricos, que, en síntesis, distribuyen sus competencias entre las siguientes áreas:

- **Protección de menores**, para la atención de menores en situación de riesgo y desamparo, así como para la gestión del acogimiento familiar, acogimiento residencial, adopción y los programas de autonomía personal.

- **Programa de medio abierto**, para la atención a adolescentes y jóvenes infractores a través de la aplicación de medidas judiciales y administrativas, ya sea en medio abierto o cerrado.
- **Familia, infancia y mediación**, para trabajar en la prevención primaria a través de medidas de carácter técnico para el apoyo a la familia: Ludotecas Municipales, Puntos de Encuentro Familiar (PEF), Servicios de Mediación y Orientación Familiar, Violencia Familiar, Centros de Día para la Familia y Adolescencia, Línea telefónica de atención a la infancia y adolescencia.
- **Prestaciones económicas**, para atender las necesidades básicas de los y las menores y de sus familias.



**Gráfico 1.1.** Organigrama Funcional de la red del sistema de Protección de Menores de Castilla-La Mancha

Fuente: Elaboración propia

(\*) Según información de la Comisión Regional de Protección del 8/2/2011, se ha remitido al Consejo de Gobierno la propuesta de conversión del Programa de Medio Abierto en Servicio independiente al de Familia.

En paralelo, y también dentro de la Consejería de Salud y Bienestar Social, la Dirección General de Acción Social y Cooperación Internacional se responsabiliza de:

- La prevención de las situaciones de riesgo de exclusión social en las familias.
- La integración de personas, grupos y colectivos en riesgo o situación de exclusión social.

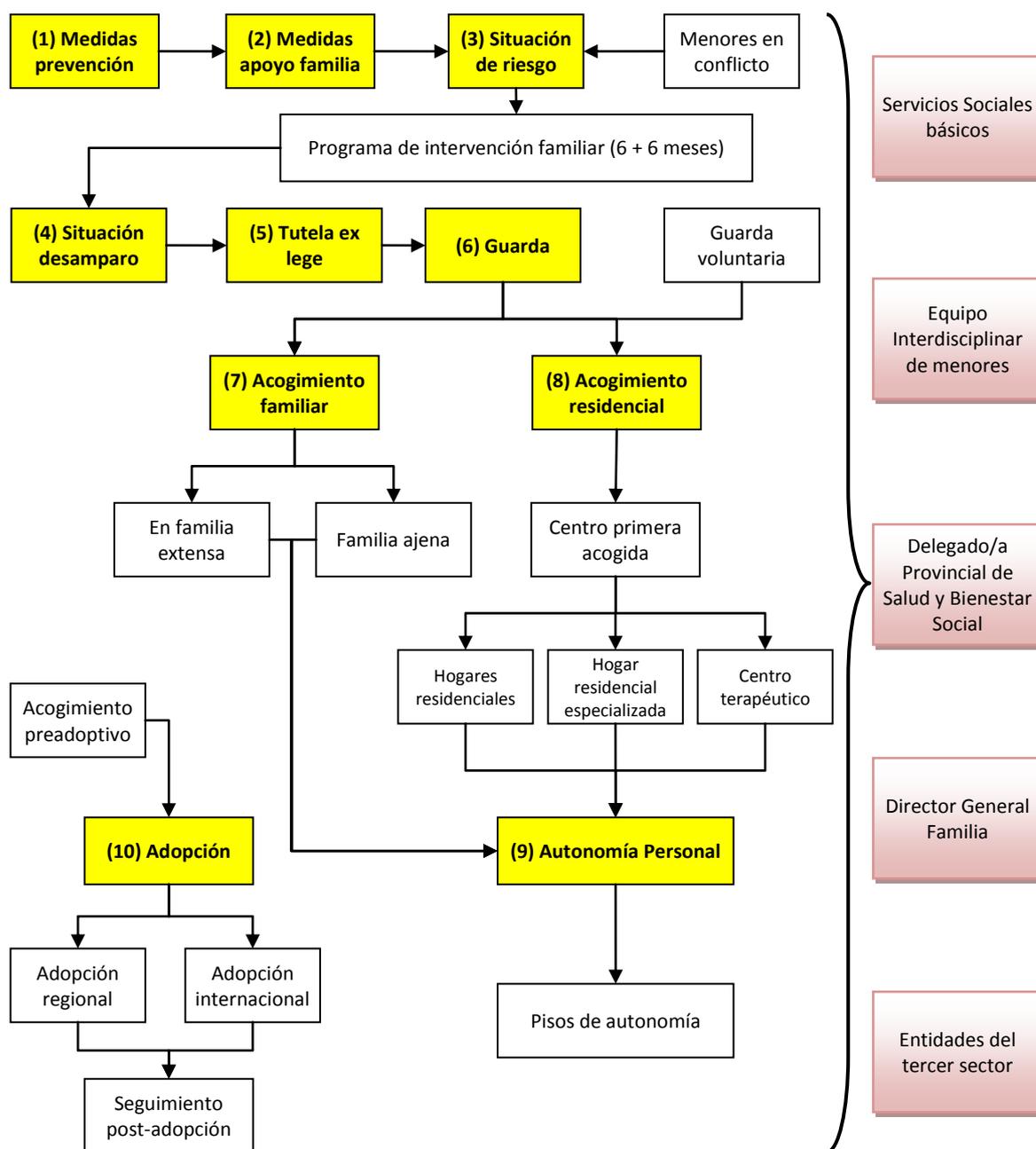
Para cumplir con estas responsabilidades, la citada Dirección General se ocupa de la gestión, ejecución y seguimiento, así como de la coordinación del conjunto de la red básica de Servicios Sociales Generales o Básicos, implantada en todas las localidades de la región.

Los servicios sociales municipales tienen atribuidas competencias en atención de menores, según lo establecido en el capítulo II del Título IV de la Ley 3/1999, de 31 de marzo, del Menor de Castilla-La Mancha. En concreto, los municipios mayores de 5.000 habitantes asumen funciones de detección de necesidades de los y las menores y sus familias, de prevención e intervención de las situaciones de riesgo, de propuesta de las medidas de protección más adecuadas, a la vez que colaboran con la Administración autonómica en el desarrollo de actuaciones dirigidas a favorecer la integración familiar de menores en situación de desamparo o conflicto, y en el desarrollo y ejecución de los programas y medidas, en medio abierto, que hayan sido acordadas por los Órganos Judiciales. Por su parte, los municipios de menos de 5.000 habitantes, en coordinación con la Administración autonómica, deben colaborar en los programas y medidas de actuación acordadas en cada una de las situaciones en que se encuentren menores.

La articulación del proceso de prevención, detección e intervención en situaciones de desprotección de menores se ha sistematizado recientemente con la aprobación del Decreto 4/2010, de 26 de enero, de protección social y jurídica de las y los menores en Castilla-La Mancha, al objeto de adecuarlo a las nuevas situaciones que se están produciendo en nuestra sociedad, así como de simplificar y establecer de forma más precisa las actuaciones a desarrollar por la Administración autonómica.

La citada norma ha reemplazado al Decreto 143/1990, de 18 de noviembre, sobre procedimiento en materia de protección de menores, que, como puede colegirse por las fechas de vigencia, ha sido un instrumento normativo válido que ha regido durante un periodo dilatado la protección de menores. No obstante, el transcurso de más de diez años desde la entrada en vigor de la Ley 3/1999, del menor, sin que se produjera el reemplazo normativo previsto en la Ley, ha merecido distintos Recordatorios de Deberes Legales por parte de esta Defensoría a la Administración en 2008 y 2009.

El sistema que propone el nuevo Decreto consiste en un complejo conjunto de servicios que combina intervenciones de diferentes agentes del ámbito autonómico, local y del sector privado, así como las funciones atribuidas a la autoridad judicial. Las intervenciones que prevé el sistema se establecen mediante circuitos internos de actuación, que, de acuerdo con las características y urgencia de cada caso, promueven las acciones de protección o tutela correspondientes, ya sea en contextos familiares (el propio núcleo familiar básico del niño o la niña, su familia extensa, familias de acogida y adopción), o en contextos institucionales (centros de primera acogida, hogares residenciales, pisos tutelados o centros para el cumplimiento de medidas judiciales).



**Gráfico 1.2.** Itinerario básico de Medidas de Protección de menores en Castilla-La Mancha.

Fuente: *Elaboración propia.*

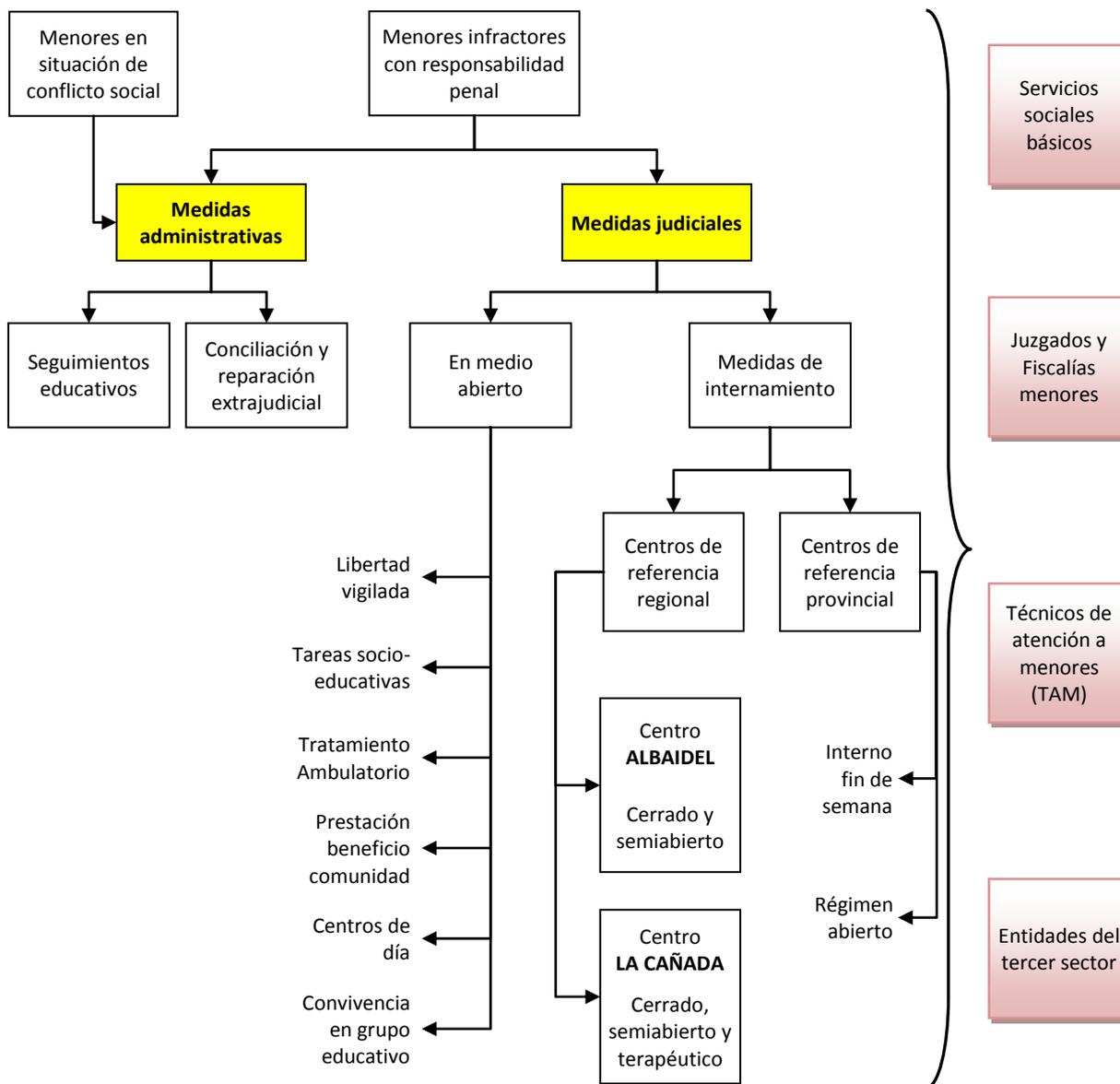
Completando este itinerario básico, la Dirección General de la Familia ha elaborado una serie de protocolos y manuales de procedimiento, algunos de ellos elevados a reglamento, mientras que otros no se han llegado a publicar:

- Ley 4/2005, de 24/05/2005, del servicio social especializado de mediación familiar.
- Decreto 45/2005, de 19/04/2005, por el que se regula la adopción de menores y Decreto 29/2009, de 14 de abril, por el que se modifica el Decreto 45/2005.

- Decreto 7/2009, de 27/01/2009, de organización y funcionamiento de los puntos de encuentro familiar y edición de una Guía de Intervención.
- Orden de 16/01/2009, por la que se regula el programa de acogimiento familiar de Castilla-La Mancha.
- Protocolo de actuación en el Programa de Acogimiento Familiar de Castilla-La Mancha (editado en 2010).
- Manual de procedimiento y protocolos de actuación en el Programa de Acogimiento Residencial en Castilla-La Mancha (editado en 2010).
- Manual de procedimiento y protocolos de actuación ante las situaciones de riesgo en Castilla-La Mancha (editado en 2010).
- Manual de procedimiento y protocolos de actuación ante situaciones de desamparo en Castilla-La Mancha (sin editar).
- Manual de procedimiento y protocolos de actuación ante situaciones de maltrato infantil en Castilla-La Mancha (editado en 2010).
- Protocolo de intervención del Programa Regional “Arranca” de Prevención Específica del Conflicto en Menores (sin editar).
- Protocolo de Actuación en casos de cesión voluntaria de la Guarda en la Entidad Pública competente en menores.

Para los casos de menores infractores mayores de 14 años, el procedimiento está regulado por normativa de ámbito estatal:

- La Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores y la Ley Orgánica 8/2006, de 4 de diciembre de 2006, por la que se modifica la Ley Orgánica 5/2000.
- El Real Decreto 1774/2004, de 30 de julio, por la que aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores.
- Protocolo básico de actuación en Centros y/o Residencias con menores diagnosticados de trastornos de conducta, Documento elaborado por el Ministerio de Sanidad y Política Social, y consensuado en la Comisión Interautonómica de Directores/as Generales de Infancia del 20 de mayo de 2010.



**Gráfico 1.3.** Procedimiento de Actuación con Menores Infractores

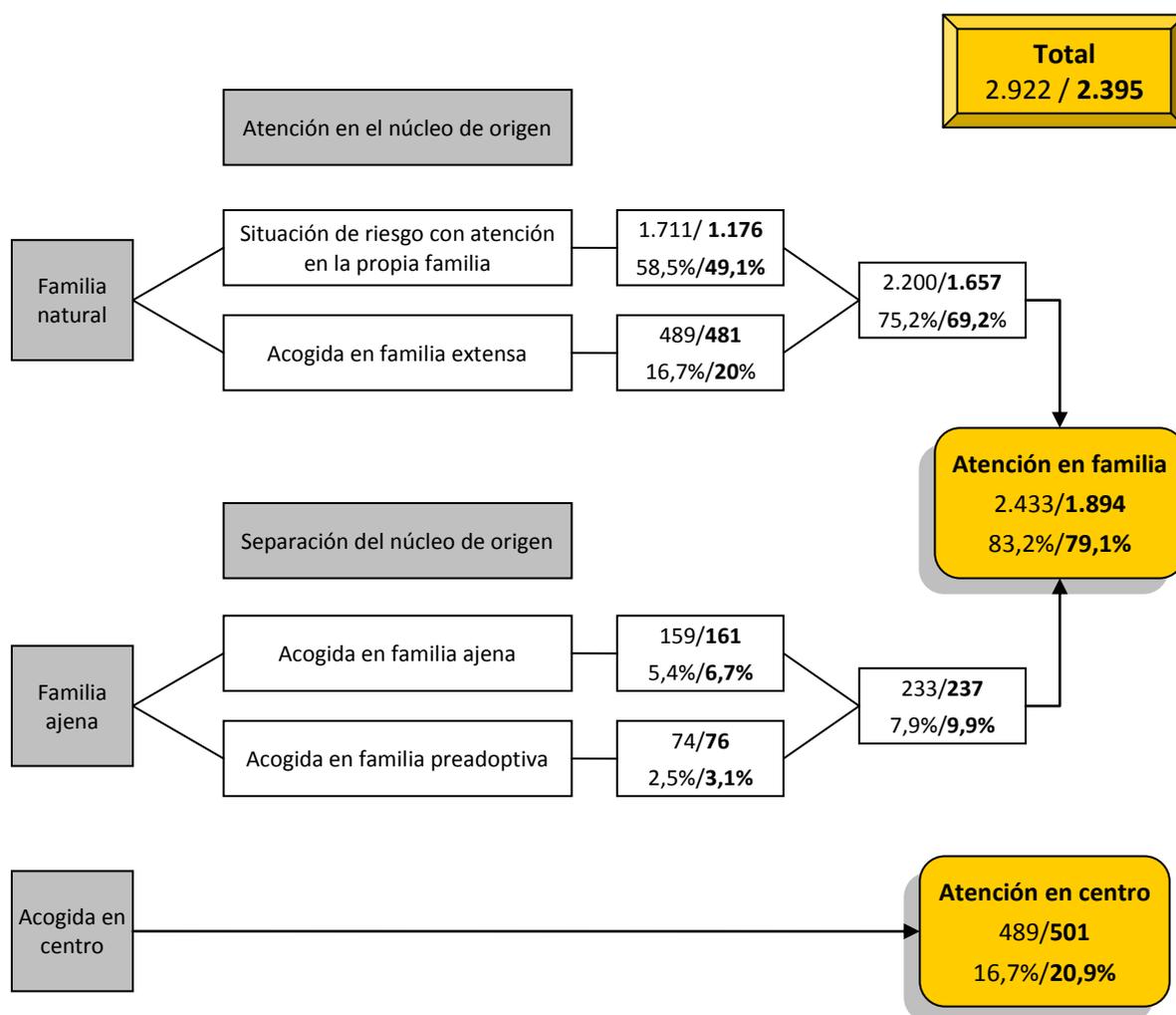
Fuente: *Elaboración propia*

En todos estos documentos hay una intención explícita de promover medidas en ámbitos familiares y comunitarios que estén lo más alejadas posibles de recursos residenciales institucionalizados, bajo el supuesto de que lo mejor para la persona es crecer en un entorno lo más parecido a una familia, tal y como figura en los principios rectores c) y d) del artículo 4 de la Ley 3/1999, de 31 de marzo, del Menor de Castilla-La Mancha.

Según los datos de la Dirección General de la Familia correspondientes al 31 de diciembre de 2009, el total de menores y adolescentes con medidas de protección es de 2.922, lo que supone una tasa de 757,3 por cada cien mil menores. De éstos, el 83,2 % era atendido en familia, y el 16,7% restante en centros residenciales. El gráfico 1.4 muestra la distribución interna de estas proporciones, y pone de manifiesto la tendencia a cumplir con los ya citados principios rectores de la Ley, ya que cuatro de

cada cinco menores con medidas de protección está siendo atendido en entornos familiares.

Con datos del año 2010, el número de menores con medidas de protección desciende en un 18% respecto al año anterior. La tasa de prevalencia baja a 614 niños o adolescentes por cada cien mil habitantes. El núcleo de esta reducción se encuentra en el descenso de menores en riesgo (en algo más de nueve puntos) lo que redundará en un aumento relativo del número de menores en centros residenciales.

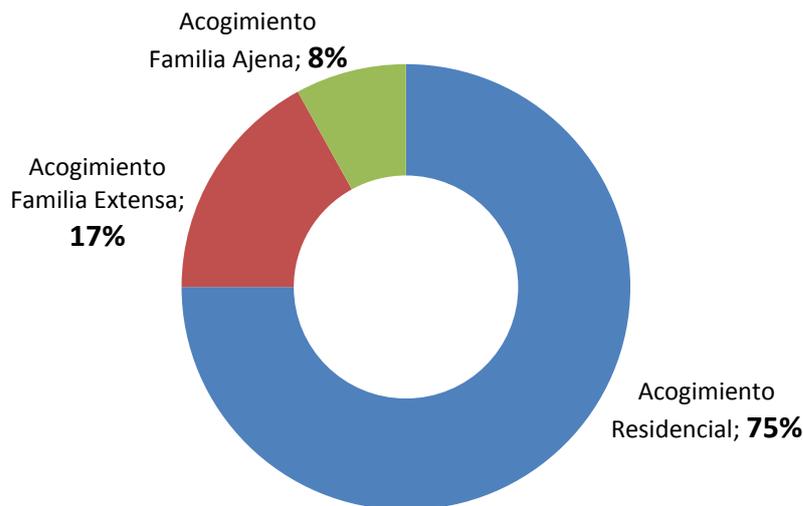


**Gráfico 1.4.** Niños y Adolescentes con Medidas de Protección. Castilla-La Mancha 2009/2010.

Fuente: Datos estadísticos de la Dirección General de la Familia. Consejería de Salud y Bienestar Social. Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

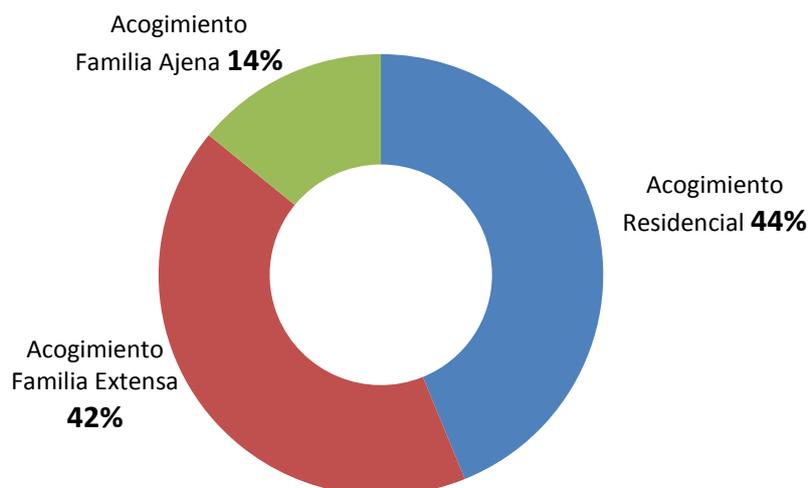
Frente al espíritu y objetivos de la Ley, las mediciones en el sistema de protección de menores en España están centradas en contabilizar las situaciones de desamparo y tutela. Mientras tanto, se descuida o se presta una menor atención a las intervenciones preventivas y en situación de riesgo, lo que provoca una visión desenfocada de la materia, y, por supuesto, una gran dificultad para evaluar en qué medida la legislación está resultando eficaz para proteger a los y las menores.

Recientemente, el Senado, a través del *Informe de la Comisión Especial de Estudio de la problemática de la adopción nacional y otros temas afines* (2010), en relación a las medidas de protección en España, afirma que “en la práctica, el modelo se caracteriza actualmente por un uso intensivo del acogimiento residencial (75% de menores), que absorbe la mayoría de los recursos, y, en el caso del acogimiento familiar (25% de los menores), por un uso excesivo de la familia extensa y escaso del acogimiento en familia ajena (sólo 8%) con pocos apoyos en los dos últimos casos” (gráfico 1.5).



**Gráfico 1.5.** El Modelo de Distribución de las Medidas de Protección en España, Senado (2010)

Sin embargo, Castilla-La Mancha no se ajusta a este modelo. Con los datos del año 2010, la proporción de menores en medidas de acogimiento residencial se situaba en el 43% frente a un 56% de acogidos en familias. Respecto a estos últimos, la familia extensa tiene una presencia muy similar al residencial, mientras que las familias ajenas van despegando poco a poco (gráfico 1.6).



**Gráfico 1.6.** El Modelo de Distribución de las Medidas de Protección en Castilla-La Mancha.

La adopción es la última medida de protección a la que recurrir, ya que supone la ruptura definitiva con los lazos de filiación de los y las menores. En 2009, se produjeron en Castilla-La Mancha 27 adopciones regionales y 160 adopciones internacionales.

Por otra parte, en el área de adolescentes y jóvenes infractores, durante el año 2009 se aplicaron medidas sobre 1.870 menores. En este ámbito destaca el incremento de la aplicación de medidas administrativas, como las de carácter conciliador/reparador (792) y las intervenciones socioeducativas (88). En cuanto a las medidas judiciales, se adoptaron 1.703, de las cuales 1.317 fueron medidas para cumplir en medio abierto (el 77,3 %) y el resto, 386, medidas de internamiento. En este sentido, se puede observar la influencia en el sistema del carácter eminentemente educativo y socializador que debe tener toda medida que se adopte en relación con el menor.

Para atender a menores en situación de riesgo, la Consejería de Salud y Bienestar Social dispone de una red de recursos humanos, centros, programas y servicios distribuidos por todo el territorio (tabla 1.1). Parte de los recursos están diseñados desde un enfoque comunitario, generalistas y específicos, mientras que otra responde a un enfoque más especializado.

**Tabla 1.1.** Recursos de la Consejería de Salud y Bienestar Social para Protección de Menores (excluidos los sanitarios y el *staff*).

Modalidad	Nº Equipos	Nº Profesionales
Equipos de Servicios Sociales Básicos	224 Zonas de Servicios Sociales, agrupadas en 93 Áreas	885
Equipos provinciales de	5 Equipos de protección	43

<b>Modalidad</b>	<b>Nº Equipos</b>	<b>Nº Profesionales</b>
atención a menores	5 Equipos de reforma	29
	5 Equipos de adopción	16
<b>Total</b>	<b>239</b>	<b>973</b>

<b>Modalidad</b>	<b>Nº de Centros</b>	<b>Nº Plazas</b>	<b>Nº profesionales</b>
Centros de primera acogida	6	75	54
Hogares residenciales	63	504	398
Hogares residenciales especializados	1	7	12
Pisos de autonomía	14	60	8
<b>Subtotal</b>	<b>84</b>	<b>641</b>	<b>472</b>
Centros de ejecución de medidas de régimen abierto y fines de semana	6	37	36
Centros de ejecución de medidas de régimen semiabierto y cerrado	2	72 (12 terapéuticas)	102
<b>Subtotal</b>	<b>8</b>	<b>109</b>	<b>138</b>
<b>Total</b>	<b>92</b>	<b>750</b>	<b>610</b>

<b>Modalidad</b>	<b>Extensa</b>	<b>Ajena</b>	<b>Preadoptiva</b>
Familias acogedoras	489	159 (De ellas, 16 de urgencia y 13 especializadas)	30

<b>Modalidad</b>	<b>NºCentros</b>	<b>Nº profesionales</b>	<b>Casos en 2010</b>
Línea de atención a la Infancia y Adolescencia	1	6	21.065 llamadas
Ludotecas	249	431	21.512 usuarios
Servicio Temporeros	25	112	561 usuarios
Apoyo a Asociaciones de Familias Numerosas	3	---	5.425 socios
Programas de Atención y Apoyo a la Familia	8	18	683 familias 718 menores
Centros de Día de Atención a la Familia y Adolescencia	18	82	1.397 familias 2.108 menores

<b>Modalidad</b>	<b>NºCentros</b>	<b>Nº profesionales</b>	<b>Casos en 2010</b>
Centros de Mediación e Intervención Familiar	6	38	5.309 usuarios
Centros de Prevención e Intervención en Violencia Familiar	7	19	1.748 usuarios
Puntos de Encuentro Familiar	7	35	880 familias 1.280 menores
Atención a menores víctimas de agresiones sexuales	1	9	84 casos + 19 nuevos
Programa de promoción Infancia y adolescencia	1	---	6.239
Dispositivo Itinerante DIAM (AB, CR, TO)	3	7	167 familias 328 menores
Terapia Familiar CU	1	2	10 familias 32 menores
Programa de intervención con menores y familia GU	1	2	3 familias 40 menores
Apoyo técnico a menores en Acogimiento Familiar	5	12	488 familias 648 menores
ECAIS acreditadas en CLM	10	---	213 solicitudes
Programa de Autonomía Personal	5	6	178 usuarios
Centro regional Recursos Autonomía Personal - Enclave Joven AB	1	4	454 menores
Programa Post-Adopción	3	4	37 familias 38 menores
Programa Medio Abierto con Menores en Conflicto	5	11	---
Escuela de Formación de Apoyo al Menor "Puente"	1	1	200 participantes aprox.

*Fuente: Elaboración propia a partir del Dictamen 7/2010 sobre el Anteproyecto de Ley de Servicios de Castilla-La Mancha emitido por el Consejo Económico y Social, y de los datos proporcionados por la Dirección General de la Familia.*

La política de gasto en Protección y Promoción Social recoge las dotaciones para hacer frente a la financiación de los Servicios Sociales en Castilla-La Mancha. Esta política de gasto se acercó en el año 2010 a los 1000 millones de euros, cerca del 10% del presupuesto de la Comunidad autónoma, ocupando la cuarta posición tras

Sanidad, Educación y Agricultura. En los últimos cinco años, el aumento acumulado ha sido del 57%, el doble que el experimentado por el conjunto de dotaciones presupuestarias de la Administración regional en ese mismo período (CES, 2010).

La tabla 1.2 presenta el presupuesto económico destinado a los programas que centran la protección a la infancia y la prestación de servicios sociales básicos, así como el porcentaje de su participación respecto al total del presupuesto dedicado a Protección y Promoción Social.

**Tabla 1.2.** Recursos económicos de la Consejería de Salud y Bienestar Social para protección de menores, 2010.

<b>Presupuesto de Atención a Programas Sociales Básicos</b>	<b>Presupuesto 2010 (en miles de euros)</b>	<b>% del presupuesto destinado a Protección y Promoción Social</b>
<i>313A Atención a Programas Sociales Básicos</i>	118.334,21	12,87 %
<i>313B Atención a la Infancia y a la Familia</i>	14.098,73	1,53 %
<i>313E Atención y Tutela de Menores</i>	42.536,71	4,63 %

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley General de Presupuestos de Castilla-La Mancha 2010

## **CAPÍTULO 2. PRESERVACIÓN FAMILIAR. ESPECIAL REFERENCIA A LA SITUACIÓN DE RIESGO**

En 2009, el 83% de menores con medidas de protección en Castilla-La Mancha fueron atendidos dentro del ámbito familiar, lo que supone una tasa de 630,5 por cada cien mil. En el 2010, el número absoluto de menores acogidos a medidas de protección en entornos familiares descendió, sobre todo en los afectados por las situaciones de riesgo, de tal forma que la tasa regional bajó a 486 por cada cien mil menores. Otro efecto producido por el descenso de las situaciones de riesgo en 2010 ha sido una ligera modificación en la proporción entre menores atendidos en ámbitos familiares (el 79,1%) respecto a los que viven en centros u hogares residenciales (20,9%).

Este tipo de medidas tiene como objetivo contribuir al cumplimiento del principio de normalización, intentando que cuando no es posible o seguro para una persona crecer en su núcleo familiar de origen, lo pueda hacer en un entorno familiar alternativo.

El sistema de protección cuenta con cuatro tipos básicos de medidas para que menores y adolescentes puedan crecer en entornos familiares:

- Para la preservación familiar: Medidas de prevención y apoyo a la familia, previa o simultáneamente a la declaración de situación de riesgo
- El acogimiento en familia extensa
- El acogimiento en familia ajena
- Acogimiento preadoptivo

### **2.1. MEDIDAS DE PREVENCIÓN Y APOYO A LA FAMILIA**

En materia de protección de menores, la Ley 3/1999 establece el carácter prioritario de la prevención ante cualquier situación de riesgo o de desprotección. La intervención debe realizarse, en primer lugar, dentro del ambiente familiar de las y los menores y procurar su permanencia en él.

El papel de los poderes públicos es subsidiario respecto a las responsabilidades de progenitores (o quienes les tutelen) para asegurar las condiciones de vida que permitan el desarrollo integral de cada menor. En este sentido, las Administraciones Públicas deben promover las condiciones necesarias para que quienes ostentan la responsabilidad sobre las y los menores puedan cumplir con sus obligaciones de forma adecuada, así como velar por su protección en el caso de que se ejerzan incorrectamente las funciones inherentes a su patria potestad o tutela.

El término de preservación familiar se comenzó utilizando para describir una variedad de programas que proporcionaban servicios a menores y familias que estaban experimentando serias dificultades. Tantas, en algún caso, que podrían llevar a los servicios técnicos a tomar la decisión de separar a los y las menores del hogar familiar. Actualmente se ha ampliado el rango de situaciones familiares que quedan bajo su aplicación, incluyendo desde aquéllas que pueden requerir unos servicios de apoyo a la familia de carácter más general, por encontrarse en situación de bajo riesgo de desprotección, hasta aquellas otras familias con un riesgo medio que requieren de servicios más especializados (Rodrigo et al. 2008).

En la intervención para la preservación familiar se debe atender a dos niveles de actuación: la prevención y promoción del desarrollo, por un lado, y la intervención de caso, por otro. Ambos niveles son complementarios, ya que el trabajo con las familias y menores en riesgo necesita de:

- intervenciones preventivas orientadas a minimizar la influencia de factores de riesgo
- intervenciones de promoción orientadas a potenciar la influencia de los factores de protección
- intervenciones reparadoras y de apoyo ante dificultades cotidianas que experimentan menores y familias

### *2.1.1. La prevención*

Al respecto, una de las funciones de la Administración autonómica consiste en elaborar planes integrales dirigidos a la promoción de la infancia y a la prevención de situaciones de riesgo y desamparo. En esta línea, en el mismo año de la aprobación de la Ley 3/1999 se ponía en marcha el Primer Plan Integral para la Infancia y Adolescencia (1999-2003) de Castilla-La Mancha. Una vez expirado su periodo de vigencia, no fue renovado por un segundo plan cuatrienal de ámbito regional.

En 2006, el Consejo de Ministros aprobó el Plan Estratégico Nacional de Infancia y Adolescencia (2006-2009). Se trataba del primer plan elaborado en España en el que se recogían las líneas estratégicas de las políticas de infancia que debían guiar la actuación de las diferentes Administraciones, dentro de un marco común y flexible que respeta las singularidades y la capacidad de autogobierno de cada Comunidad autónoma. En su elaboración, además del Gobierno, participaron las Comunidades autónomas, las organizaciones sociales de infancia y el Observatorio de la Infancia.

Por lo que se refiere al contenido concreto del documento, el Plan Estratégico Nacional de Infancia y Adolescencia constaba de once objetivos estratégicos (relacionados con sistemas de información para la mejora del conocimiento sobre la infancia, promoción de políticas de apoyo a las familias, sensibilización sobre

derechos y necesidades, atención a la infancia en situación de riesgo y conflicto social, entornos más apropiados, salud, nuevas tecnologías, educación o participación), 144 medidas y 101 indicadores de referencia, que debían desarrollar las diferentes Administraciones.

En ese marco general, los principales compromisos que asumían las Administraciones Públicas se centran en los siguientes aspectos:

- Establecimiento de sistemas estables de recogida de datos y de información sobre la situación de la infancia en España, y determinación del presupuesto que las diferentes Administraciones destinan a esta materia
- Ampliación del número de escuelas infantiles (0-3 años) en España para alcanzar la tasa del 33 por 100 en 2010
- Aumento de becas y de ayudas al estudio
- Plan de atención temprana a menores en situación de dependencia en el marco del Sistema Nacional de Dependencia
- Mayor protección a la infancia ante contenidos inadecuados de medios audiovisuales
- Potenciar la detección y la atención a la infancia maltratada
- Protección a la infancia en los procesos penales

Desde una perspectiva institucional no podemos dejar de coincidir con el criterio del Comité de Ginebra respecto a la necesidad de contar con planes específicos de infancia. Por ello, la pérdida de especificidad que supone dejar de contar con un plan de infancia y adolescencia para ver integradas las políticas de infancia dentro de un plan de familia supone un paso atrás, cuya justificación tampoco ha sido explicada adecuadamente.

En sentido contrario, en 2007, nuestra región presenta el Plan Integral de Apoyo a la Familia en Castilla-La Mancha (2007-2011), que tiene como finalidad “integrar el conjunto de actuaciones que desarrolla el Gobierno regional desde las distintas Consejerías destinadas a la atención y apoyo a las familias”. Para ello, reconoce la pluralidad de formas de convivencia familiar y las diferentes necesidades que pueden plantearse en cada una de ellas, con un enfoque integral y decididamente transversal.

Las referencias a las y los menores de edad son constantes en el Plan Integral de Apoyo a la Familia, recogiendo las líneas de actuación que la Junta de Comunidades viene desarrollando en materia de Bienestar Social, Salud, Formación y Empleo, Mujer, Vivienda y Educación. Tal y como reconoce el propio documento, la mayoría de actuaciones “pretenden dar continuidad a medidas ya establecidas por la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha a favor de las familias, así como de aquellos de sus miembros especialmente vulnerables, que se han demostrado eficaces en el apoyo a los mismos frente a distintas situaciones”. Además, precisa que algunas de

ellas van a recibir un fuerte impulso, a la par que se mencionan un “nutrido grupo de actuaciones que tienen un carácter totalmente novedoso”.

Las actuaciones con un marcado fin preventivo, dirigidas a la infancia y a su entorno familiar, se abordan en el Eje II (*Prevención, promoción y socialización*) en el que se enumeran programas de participación social, promoción, concienciación y sensibilización.

A pesar de todo, el soporte legal y planificador, las actividades preventivas y de promoción ocupan un lugar secundario e insuficiente en la práctica. Desde 1999, la Administración autonómica, en colaboración con “*Save The Children*”, desarrolla el “Programa de Promoción a la Infancia”. Cada año se realizan una serie de actividades fijas y otras puntuales para impulsar proyectos de sensibilización y formación de los niños y las niñas en valores cívicos democráticos. Entre sus objetivos, destaca la creación de condiciones para la participación de este grupo de población, así como la sensibilización y divulgación de los contenidos de la Convención de los Derechos de la Infancia.

Entre las actividades fijas, destacan la Carpa itinerante Lúdico-Informativa “Cosas de Niño”, que durante el año 2009 recorrió las ciudades de Albacete, Ciudad Real, Cuenca, Guadalajara, Toledo, Villarrobledo, Alcázar de San Juan, Tarancón, Azuqueca de Henares y Talavera de la Reina. En 2010, la exposición visitó las localidades de Illescas (Toledo), La Roda (Albacete), Puertollano (Ciudad Real), Tomelloso (Ciudad Real), Quintanar de la Orden (Toledo), Las Pedroñeras y Quintanar del Rey (Cuenca), Alovera y El Casar (Guadalajara).

Otra de las actividades preventivas consiste en la celebración de plenos infantiles en las Diputaciones Provinciales y en Plenos extraordinarios de las Cortes regionales. Durante el último año, en adhesión al programa “Ciudades Amigas de la Infancia” -promovido por UNICEF y a cuya difusión ha contribuido la Oficina del Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha mediante un convenio con UNICEF-CLM y la Federación regional de Municipios y Provincias- también se han puesto en marcha los Consejos de Participación Infantil y Juvenil en los Ayuntamientos de Ciudad Real y Toledo, el I Foro Provincial por la participación Infantil en la provincia de Toledo, y unos diez municipios más de la región han celebrado Foros municipales. El objetivo de estas actuaciones es fomentar la opinión y la acción directa de niñas y niños, facilitando su aproximación temprana a valores cívicos y de respeto para su capacitación como la ciudadanía del futuro.

A nivel regional, la Dirección General de la Familia mantiene una línea telefónica de atención a la Infancia y Adolescencia, que recibió 21.065 llamadas en el año 2010. A finales de 2010 se halla en proceso de cambio a un nuevo número, el 116111, único y gratuito en toda Europa. Durante los nueve años que lleva funcionando, ha recibido 82.046 consultas. Las principales consultas de menores y adolescentes se refieren a dificultades de relación con sus progenitores, sus parejas o sus iguales, orientación sexual, desarrollo evolutivo, adicciones, u ocio y tiempo libre, además de asuntos relativos a cuestiones psicológicas, problemas en el colegio,

embarazos y otros temas relacionados con situaciones de desprotección, tutela o régimen de visitas de progenitores separados.

Dentro del Eje II del Plan Integral de Apoyo a la Familia cabe destacar el Programa 8, que se plantea como objetivo general “Prevenir la aparición y consolidación de situaciones de maltrato infantil” y se concreta en las siguientes actuaciones:

- Diseño y ejecución de campañas de sensibilización sobre la prevención y detección precoz del maltrato infantil
- Realización de estudios sobre factores de riesgo para la aparición del maltrato infantil
- Desarrollo de estudios de prevalencia sobre maltrato infantil
- Publicación y difusión de una guía de indicadores de maltrato infantil que recoja los protocolos establecidos para la detección y notificación por los distintos colectivos profesionales
- Revisión y aplicación de protocolos incrementando la coordinación entre servicios sociales, profesionales de atención primaria de salud, profesionales de educación, fuerzas de seguridad y Fiscalía

De todas las actuaciones previstas, a finales del año 2010 se pueden reseñar las siguientes realizaciones:

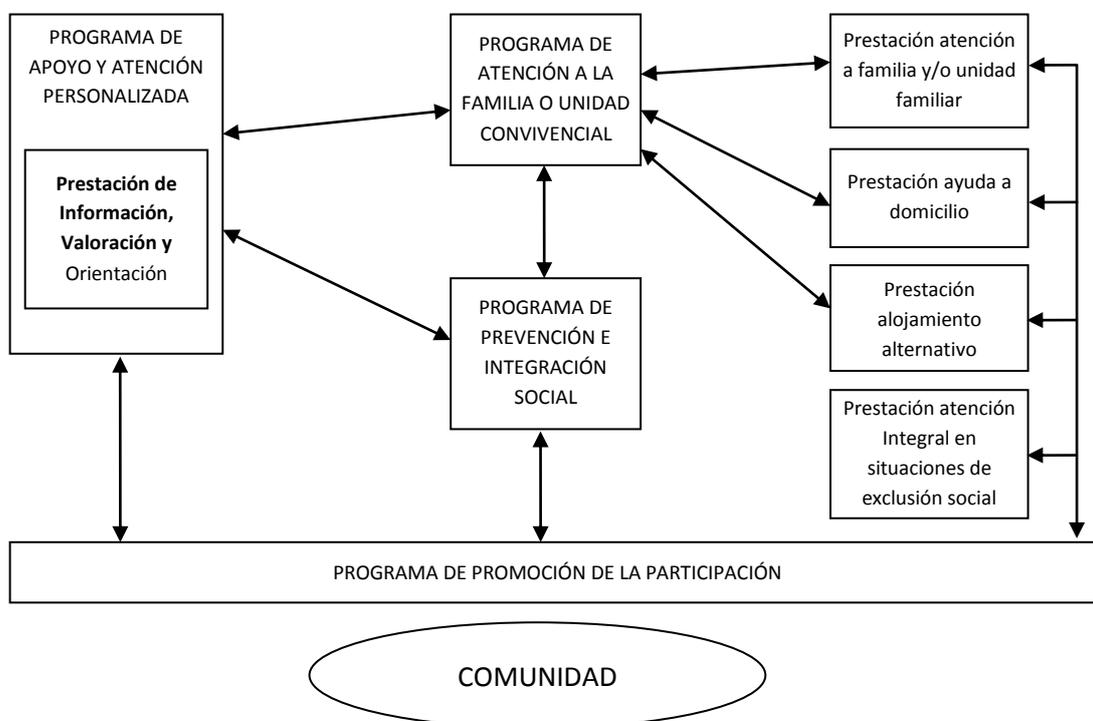
- Convenio con la UCLM para el “Desarrollo de programas de investigación y asesoramiento en materia de menores”, con un importe de 27.594 euros para 2009. Entre los años 2007 y 2009 se ha estado asesorando científicamente a la Asociación Mensajeros de la Paz en un programa para investigar la “Influencia del maltrato infantil en la aparición de comportamientos antisociales”, al mismo tiempo que desde el Centro de investigación en Criminología de Albacete se ha estado realizando un estudio de casos sobre menores agresores en el ámbito familiar
- Edición, a finales de 2010, del “Manual de procedimiento y protocolos de actuación ante situaciones de maltrato infantil en Castilla-La Mancha”, así como de otro sobre las situaciones de riesgo
- Los Servicios de Protección de Menores de las Delegaciones Provinciales de Albacete y Cuenca han realizado durante el año 2010 una ronda de visitas informativas a juzgados, servicios sociales municipales, centros de atención primaria de salud, hospitales y centros educativos, con el objeto de informar a los y las profesionales de esas áreas sobre detección y notificación de situaciones de maltrato en menores de edad

### 2.1.2. Medidas de apoyo a la familia

En lo referente a las medidas de apoyo a la familia promovidas por la Administración autonómica, éstas pueden ser de carácter técnico y de carácter económico. Las ayudas técnicas consisten en intervenciones de carácter social y/o terapéutico, que son canalizadas a través de los equipos de los servicios sociales básicos o de los equipos interdisciplinarios de protección de menores de las Delegaciones Provinciales, en función del nivel de intervención requerido.

Los equipos de servicios sociales básicos atienden en el ámbito municipal, organizados en Zonas y Áreas de Servicios Sociales. Su configuración es dispar, aunque en todos ellos hay al menos un trabajador o una trabajadora social. La presencia de educadoras y educadores familiares está muy extendida (237 en 2009, que se distribuyen entre 93 áreas de Servicios Sociales), mientras que sólo hay profesionales de la psicología en los equipos de los municipios más poblados (33 en 2009).

El funcionamiento de estos equipos se articula en cuatro programas básicos organizados según el itinerario del gráfico 2.1. Las medidas de apoyo a las familias con menores suelen implementarse desde el Programa de Atención a la Familia o Unidad de Convivencia, aunque la recepción de los casos se realiza siempre desde el Programa de Apoyo y Atención Personalizada, a través de la prestación del Servicio de Información, Valoración y Orientación (SIVO), que se define como la puerta de entrada al sistema de servicios sociales.



**Gráfico 2.1.** Itinerario de intervención en los Servicios Sociales Básicos de Castilla-La Mancha.

Fuente: *Consejería de Bienestar Social (2007). Revisión del modelo de Servicios Sociales Básicos de Castilla-La Mancha, p. 48*

El Programa de Atención a la Familia o Unidad de Convivencia tiene como objetivo evitar o revertir situaciones de desestructuración familiar, desprotección, conflicto o exclusión social mediante acciones preventivas, rehabilitadoras o educativas de carácter básico. Para ello, recurre a las siguientes actuaciones:

- Apoyo educativo y social para fomentar hábitos de conducta y adquisición de habilidades básicas, como la organización económica y familiar, la planificación de la higiene, la formación en hábitos convivenciales, así como el apoyo a la integración y socialización.
- Apoyo a la estructura y dinámica familiar, para abordar situaciones de crisis causadas por dificultades en la relación y convivencia, mejorando la comunicación del grupo familiar y su capacidad para el ejercicio de las funciones parentales.
- Apoyos de carácter comunitario, fomentando la participación en actividades de ocio y tiempo libre o de cualquier otra actividad que se organice en la comunidad que permita establecer vínculos positivos con el entorno.

Sin embargo, no existen protocolos ni guías para canalizar estas actuaciones cuando afectan a familias con menores. Tampoco se realizan planes de formación sobre esta materia dirigidos a los equipos de profesionales de trabajo social, educación familiar y psicología que desarrollan su labor en la red de servicios sociales básicos. Por esta razón, cada municipio, e incluso cada profesional que sustituye al anterior, dotan al programa de contenidos y metodologías de intervención muy diversas. También es frecuente encontrar actuaciones que se realizan por la inercia de los años y precisan ser renovadas, o, por lo menos, actualizadas.

En síntesis, la mayoría de las actuaciones de los equipos técnicos de los servicios sociales municipales se centran en la “intervención de caso”, que se articula a través de dos modalidades:

- La intervención con familias a través de visitas a domicilio, en la doble vertiente de apoyo asistencial y apoyo educativo; entrevistas periódicas con progenitores y personas encargadas de su cuidado, y, en menor medida, con las y los menores; y reuniones de coordinación con otras y otros profesionales (de los centros educativos, de atención primaria de salud, de la red de servicios sociales, comisiones de absentismo escolar). Es frecuente encontrar servicios sociales municipales o básicos en los que el educador o la educadora familiar se ocupan preferentemente de esta tarea; aunque también existen unos pocos equipos en los que la intervención y el seguimiento de cada caso es una tarea interdisciplinar. Los horarios de trabajo del personal técnico, prácticamente en horario de mañanas y coincidiendo con el horario escolar, no facilitan las entrevistas ni la observación de los y las menores. Las memorias y estadísticas sobre

el trabajo realizado anualmente registran los casos en función del número de familias atendidas, pero no contabilizan de forma específica el número de menores con los que se ha intervenido.

- Los programas dirigidos a grupos de menores y/o adolescentes, directa o indirectamente, a través de la educación de padres. Las actuaciones de este tipo son muy variadas: desde la organización de actividades extraescolares o de apoyo escolar, talleres de ocio y tiempo libre, campamentos o escuelas de verano, hasta la educación de padres y madres a través de actividades grupales. Respecto a estas últimas, han ido evolucionado en sus objetivos, de forma que se pueden encontrar tres generaciones de programas de educación de progenitores, en función de sus objetivos: desde los que tienen un interés casi exclusivo en modificar estilos y prácticas educativas, a los que se centran en modificar las relaciones entre madres y padres y menores, y finalmente, los que se ocupan de la familia como sistema dinámico y en contacto con otros sistemas (Rodrigo *et al.*, 2008:105).

Ambas modalidades se pueden ver complementadas con el apoyo de intervenciones comunitarias: ampliación de las redes de apoyo social de los progenitores, la utilización de los recursos normalizados de la comunidad (ludotecas, centros de día, talleres, etc.), el fomento del asociacionismo, o la realización de pequeñas campañas locales para favorecer cambios de actitudes que favorezcan la convivencia.

Cuando las actuaciones de apoyo a la familia necesitan de un carácter intensivo, compensatorio e integral, entonces deben ser coordinadas y ejecutadas por la correspondiente Delegación Provincial, teniendo en cuenta que la carga de trabajo recae sobre los equipos interdisciplinarios de protección de menores, y que, en dichos casos, el impulso administrativo de las intervenciones y actuaciones pasa a depender de esos equipos.

En 2010, la plantilla de estos equipos en cada provincia presenta diferencias básicas, tanto en el número de profesionales (14 en Ciudad Real, 10 en Albacete, 9 en Toledo, 6 en Guadalajara y 5 en Cuenca) como en su perfil. En todos los equipos provinciales hay profesionales de la psicología y del trabajo social, aunque en proporciones muy diferentes, y sólo se encuentran educadores y educadoras sociales en Albacete (1) y Ciudad Real (8). Al frente de cada equipo provincial hay dos Jefaturas, una del Servicio de Familia y otra de la Sección de Menores.

Las funciones que asumen estos equipos interdisciplinarios provinciales, según el artículo 5.6 del Decreto 4/2010, de 26/01/2010, de protección social y jurídica de los menores en Castilla-La Mancha, constituyen el nudo gordiano de todo el sistema:

- a) Estudio y valoración de la situación de la persona menor y de su familia en circunstancias que pudieran dar lugar a la declaración de la situación de riesgo o desamparo, y propuesta de la medida más adecuada para su correcta atención.

- b) Coordinación con los servicios sociales básicos y seguimiento de las actuaciones en materia de menores.
- c) Colaboración con los servicios sociales básicos en el desarrollo de programas de prevención de las situaciones de riesgo y desamparo.
- d) Elaboración de informes en los supuestos contemplados en el presente decreto.
- e) Seguimiento de las medidas de protección que sean acordadas.
- f) Supervisión técnica y funcional de los recursos de acogimiento residencial, sin perjuicio de las actuaciones inspectoras previstas en la Ley 3/1994, de 3 de noviembre, de Protección de los usuarios de entidades, centros y servicios sociales en Castilla-La Mancha y en el Decreto 53/1999, de 11 de mayo, por el que se desarrolla reglamentariamente la citada Ley.
- g) Formación, estudio y valoración de las familias acogedoras, así como prestación a las familias acogedoras del apoyo técnico que se considere necesario durante el desarrollo del acogimiento familiar.
- h) Análisis inicial, valoración de la situación y propuesta de medidas en relación con menores en situación de conflicto social.
- i) Emitir informe-propuesta de participación en el programa de autonomía personal.
- j) Cuantas otras se les encomiendan en la Ley 3/1999, de 31 de marzo, del Menor de Castilla-La Mancha y en el presente decreto.

Por otra parte, la Dirección General de la Familia, desde el Servicio de Infancia, Prevención y Mediación Familiar ha ido implantando en los últimos diez años una serie de dispositivos especializados para prestar servicios técnicos que faciliten el desarrollo de la vida familiar y una mejor atención a los y las menores (artículo 26.2 de la Ley 3/1999) Podemos distinguir entre los dispositivos de ámbito y responsabilidad municipal, por un lado, y los de ámbito provincial y regional por otro.

En el ámbito municipal, las ludotecas constituyen el recurso más numeroso y repartido por toda la región, con 249 centros en 2010. Además, durante los últimos cuatro años, se han ido creando en los municipios con mayor número de población Programas de Atención y Apoyo a las Familias (8 centros), así como Centros de Día de Atención a la Familia y Adolescencia (18 centros). Para la gestión de estos últimos, la mayoría de Ayuntamientos han optado por encargarlo a entidades privadas del tercer sector. En enero de 2010, la Dirección General de la Familia ha realizado un primer encuentro regional del personal técnico que trabaja en los Centros de Día, con el fin de intercambiar experiencias que se han ido constituyendo de formas muy dispares. También ha editado y distribuido entre ese personal una guía con la que pretende poner en marcha un Programa de Apoyo Psicopedagógico para promover la convivencia familiar, denominado “Vivir la Adolescencia en Familia”, al objeto de

dotar a los Centros de Día de una actividad más estructurada y sólida dirigida a madres y padres.

La Dirección General de la Familia también ha optado por establecer convenios con entidades del tercer sector para gestionar servicios especializados a nivel provincial. Desde 1999, existen Centros de Mediación e Intervención Familiar, Puntos de Encuentro Familiar y Centros de Prevención e Intervención en Violencia Familiar. Servicios gratuitos muy demandados por la población, que, en principio, están ubicados en las capitales de provincia, a las que se ha unido Alcázar de San Juan para poder atender a la extensa y poblada zona de la Mancha centro.

En el año 2007 aparecen nuevos recursos de ámbito provincial:

- Los *Dispositivos Itinerantes de Atención al Menor y su Familia (DIAM)*, con implantación en Toledo, Ciudad Real y Albacete. Se crean como apoyo al personal técnico de los Equipos Interdisciplinares de Menores (EIM) de las Delegaciones, debido al elevado número de menores con necesidades de protección, y como apoyo a los Servicios Sociales Básicos. Los DIAM se desplazan a las zonas geográficas más alejadas de las principales ciudades y con mayores obstáculos para acceder a los recursos especializados existentes. Este apoyo itinerante a los Equipos Interdisciplinares está siendo valorado muy positivamente por éstos.
- En las provincias de Cuenca y Guadalajara se cuenta con el *Programa de Terapia Familiar* y el *Programa de Intervención con menores y sus familias en situaciones de dificultad social*, respectivamente. Estos programas no son itinerantes y se ubican en las dos capitales de provincia. De su gestión se ocupan organizaciones del tercer sector, al igual que sucede con los DIAM.
- El programa de ámbito regional para la atención a menores víctimas de agresiones sexuales. Con la denominación de *Revelas-m*, desde septiembre de 2010 se le ha dado una nueva orientación, a través del cambio de la entidad gestora que se ocupa de la atención psicológica y jurídica tanto a menores víctimas como a menores que abusan.

En lo que se refiere a las medidas de carácter económico destinadas a atender las necesidades básicas de las familias, y en especial de los y las menores cuando aquéllas carezcan de recursos suficientes, la Administración autonómica cuenta con varios tipos de prestaciones, entre las que destacan las Ayudas de Emergencia Social, el Ingreso Mínimo de Solidaridad (IMS) y las ayudas económicas para integración de menores (vinculadas actualmente a la situación de riesgo, por lo que las analizaremos en el siguiente apartado).

Las Ayudas de Emergencia Social son las más solicitadas. Son prestaciones económicas no periódicas que sirven para afrontar gastos específicos de carácter básico, relativos a la atención de necesidades alimenticias, de salud y vestido, gastos de equipamiento, uso y mantenimiento de la vivienda habitual que impidan el desahucio y corte de suministros básicos, cubrir necesidades de emergencia por razones humanitarias o de fuerza mayor.

En la tabla 2.1 se recogen las Ayudas de Emergencia Social que se concedieron durante 2009 a familias con menores de edad a su cargo. Es posible que el número real de ayudas concedidas sea algo mayor, pero en los expedientes informáticos no siempre se graban los datos de edad de todos los miembros de la familia. Las tasas por cada cien mil menores se han hallado a partir del número de familias, puesto que no se conoce cuántos menores formaban parte de aquéllas.

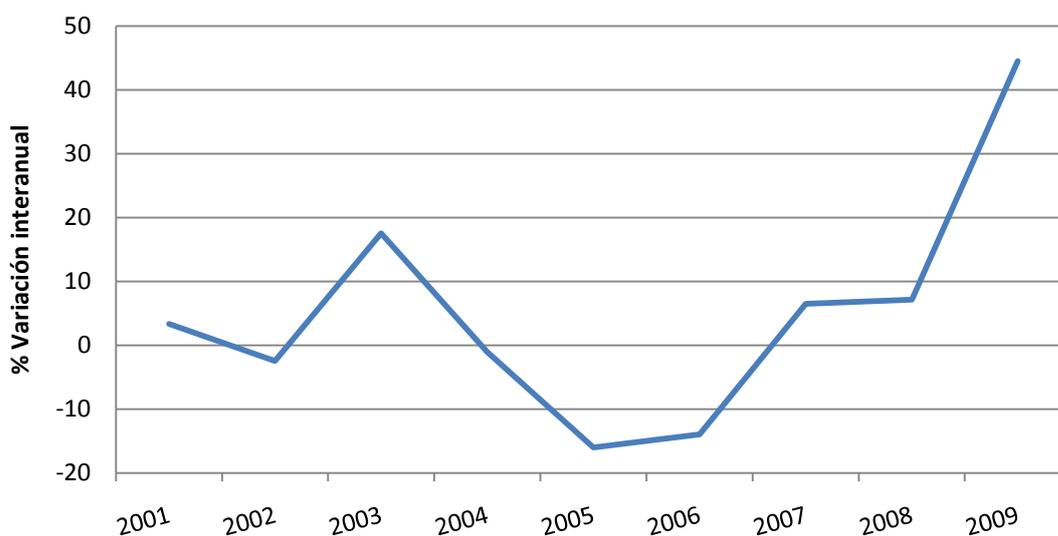
**Tabla 2.1.** Nº de Ayudas de Emergencia Social concedidas en 2009, por provincias.

Provincia	Nº ayudas	Población 0-17 años	% sobre total regional	Tasa provincial
Albacete	487	74.729	25,5	651,7
Ciudad Real	353	96.416	18,5	366,1
Cuenca	149	34.304	7,8	434,4
Guadalajara	425	46.587	22,3	912,3
Toledo	496	133.793	26,0	370,7
<b>CLM</b>	<b>1.910</b>	<b>385.829</b>	<b>100</b>	<b>495,0</b>

Tasas por cada 100.000 menores.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos suministrados por la Dirección General de la Familia y del INE: Revisión del Padrón Municipal 2009.

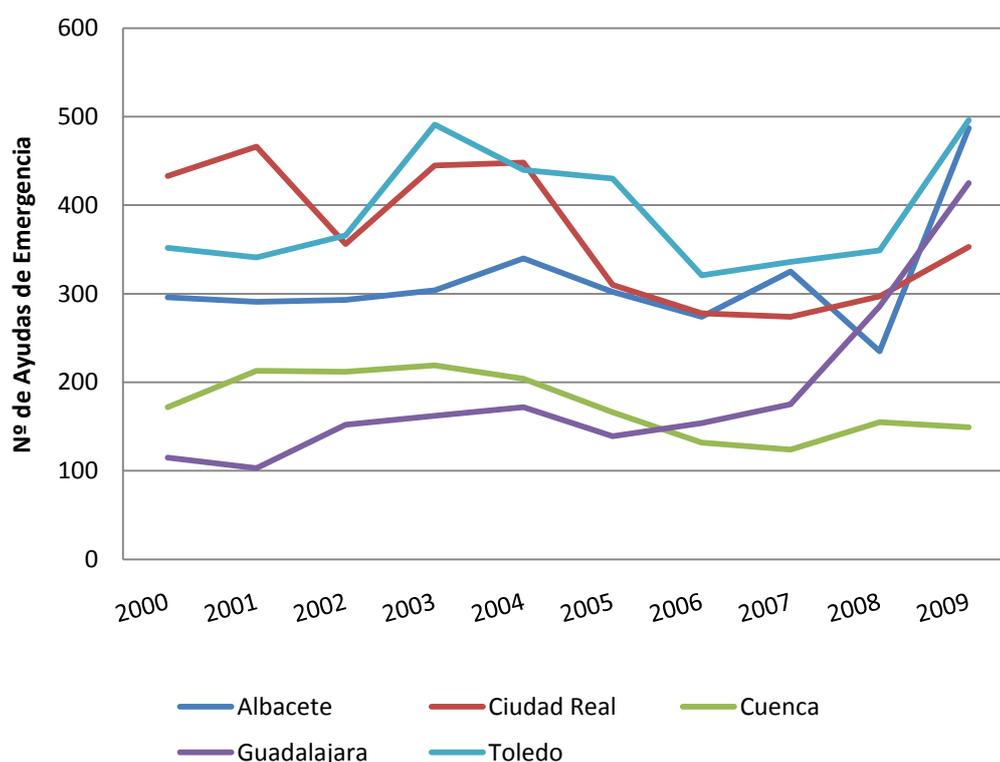
El número de Ayudas de Emergencia concedidas a familias con menores de edad cayó entre los años 2004 y 2006. A partir del 2007 se inicia un fuerte repunte, previo al significativo incremento del 44,5% producido en 2009 (gráfico 2.2).



**Gráfico 2.2.** Incremento interanual del nº de Ayudas de Emergencia Social en Castilla-La Mancha 2001-2009.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos suministrados por la Dirección General de la Familia

El incremento del número de ayudas producido a partir de 2007 es muy marcado en Guadalajara, que iguala al resto de provincias más pobladas de la región. Sin embargo, la provincia de Cuenca se desmarca de la tendencia general, disminuyendo el número de Ayudas de Emergencia hasta cifras que están por debajo de las correspondientes a las ayudas que se concedieron a comienzos de la década (gráfico 2.3).



**Gráfico 2.3.** Evolución del Nº de Ayudas de Emergencia Social, por provincias, 2001-2009.  
Fuente: Elaboración propia a partir de datos suministrados por la Dirección General de la Familia.

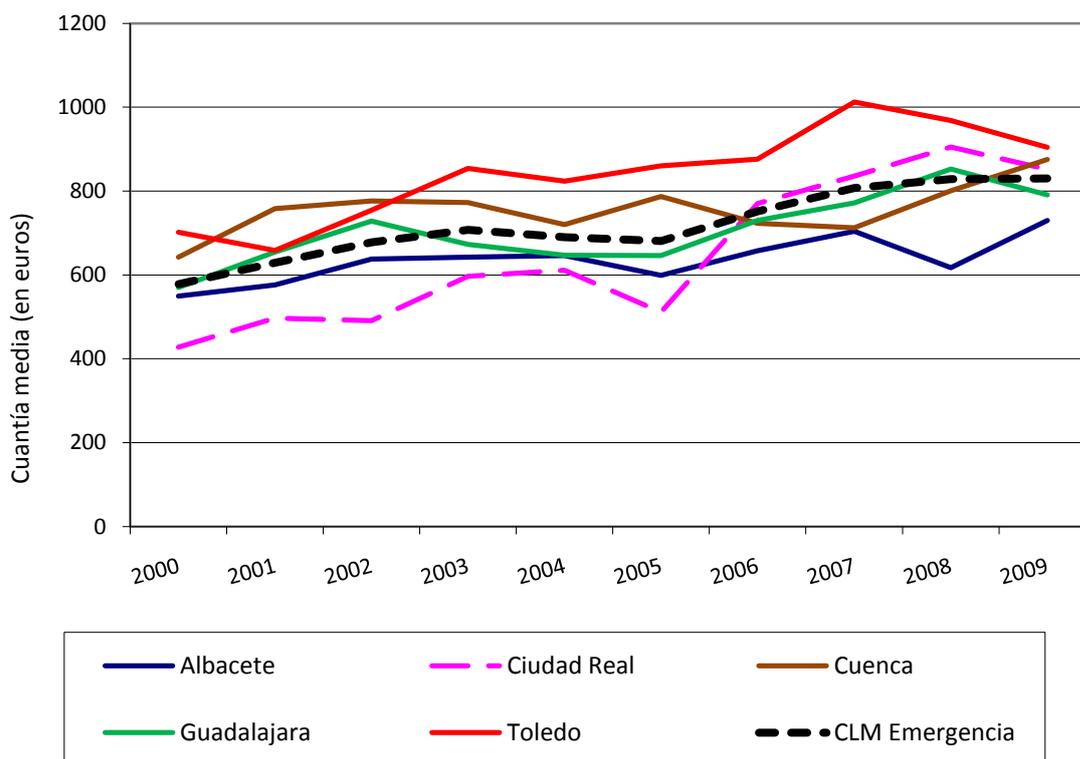
La provincia de Toledo es la que destinó más recursos económicos a esta modalidad de ayuda, tanto en la cuantía total como en la intensidad protectora, con un promedio de 904,23 euros por prestación concedida (tabla 2.2). Albacete y Guadalajara le siguen en términos de gasto total, pero no así en el importe medio concedido por ayuda, con cantidades por debajo de la media regional. En sentido inverso aparecen Cuenca y Ciudad Real, con una intensidad protectora por encima de la media regional, aunque con un gasto total inferior al resto de las provincias.

**Tabla 2.2.** Cuantía de las ayudas de emergencia social concedidas a familias con menores de edad en 2009, por provincias.

Provincia	Cuantía (en euros)	% sobre total regional	Cuantía media por ayuda
Albacete	355.292	22,6	729,55
Ciudad Real	300.686	19,1	851,80
Cuenca	130.415	8,3	875,27
Guadalajara	336.045	21,4	790,69
Toledo	448.499	28,5	904,23
<b>CLM</b>	<b>1.570.937</b>	<b>100,0</b>	<b>830,31</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de datos suministrados por la Dirección General de la Familia.

A pesar de las diferencias provinciales respecto a la cantidad media concedida en esta prestación (174,68 euros separaban Albacete de Toledo en el año 2009), el gráfico 2.4 muestra cómo se está produciendo una mayor convergencia hacia la media regional.

**Gráfico 2.4.** Evolución gasto medio en Ayudas de Emergencia Social, por provincias.

Fuente: elaboración propia a partir de datos suministrados por la Dirección General de la Familia.

## 2.2. SITUACIÓN DE RIESGO

Situaciones de riesgo son aquéllas que, como consecuencia de circunstancias de carácter personal, familiar o de su entorno, perjudican el desarrollo personal o social de la persona a proteger, y en las que los progenitores y quienes tienen la tutela y la guarda de las y los menores, no asumen o pueden no asumir completamente sus responsabilidades para mitigarlas, sin que dichas situaciones requieran la asunción de la tutela por ministerio de la Ley (artículo 27 de la Ley 3/1999).

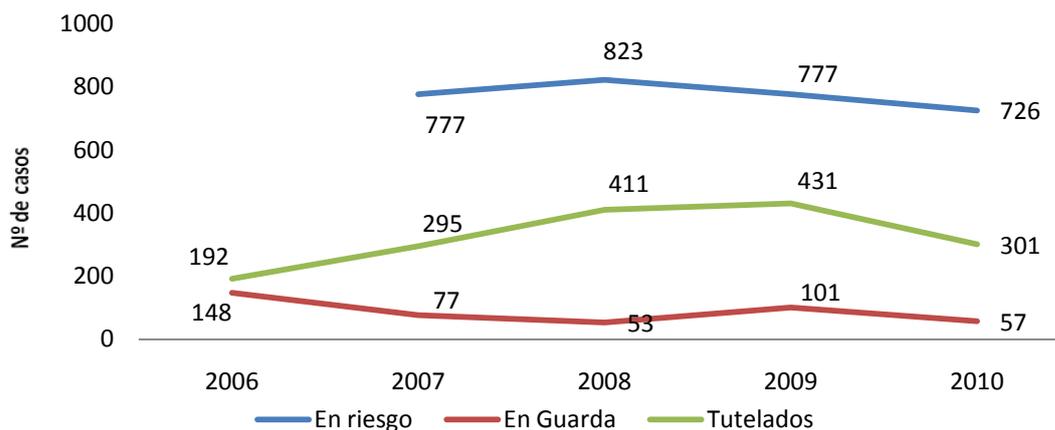
La introducción del concepto de riesgo en la Ley 1/1996, de Protección Jurídica del Menor, completó el sistema de protección a la infancia, ampliando su foco de atención, que hasta entonces había estado centrado en las situaciones que requerían la separación del niño o de la niña de su familia. Según la Ley 1/1996, la intervención con las familias de origen debe ser el eje central de todo el sistema de protección, ampliándose el número de menores que podían beneficiarse de las actuaciones de los poderes públicos, a la par que se incorporaban los servicios sociales municipales al sistema de protección a la infancia. Todo ello orientado desde un enfoque preventivo y positivo hacia la disminución de los factores de riesgo y a promover factores de protección, tanto del menor como de su familia<sup>1</sup>.

Frente a esta orientación normativa, la situación actual nos presenta un panorama en el que los esfuerzos en el diseño, desarrollo y evaluación de recursos, la elaboración de manuales de intervención, la intervención técnica y la producción científica han avanzado considerablemente en las medidas que suponen la separación de las o los menores de su familia, mientras que escasamente se ha profundizado en el ámbito de las actuaciones en situaciones de riesgo. Lo que no deja de contrastar con el lugar central que, según nuestras leyes y el criterio experto (Arruabarrena, 2001 y 2009; Martín Hernández, J., 2005; Rodrigo et al., 2008; Ferrandis, 2009; Trenado, Pons-Salvador y Cerezo, 2009) debería ocupar la intervención en el seno familiar dentro del sistema de protección de menores.

De hecho, no ha sido posible conocer la cifra de menores declarados en situación de riesgo hasta el año 2007. A partir de esa fecha, se puede comprobar que el número anual de casos nuevos duplica al de menores tutelados (gráfico 2.5).

---

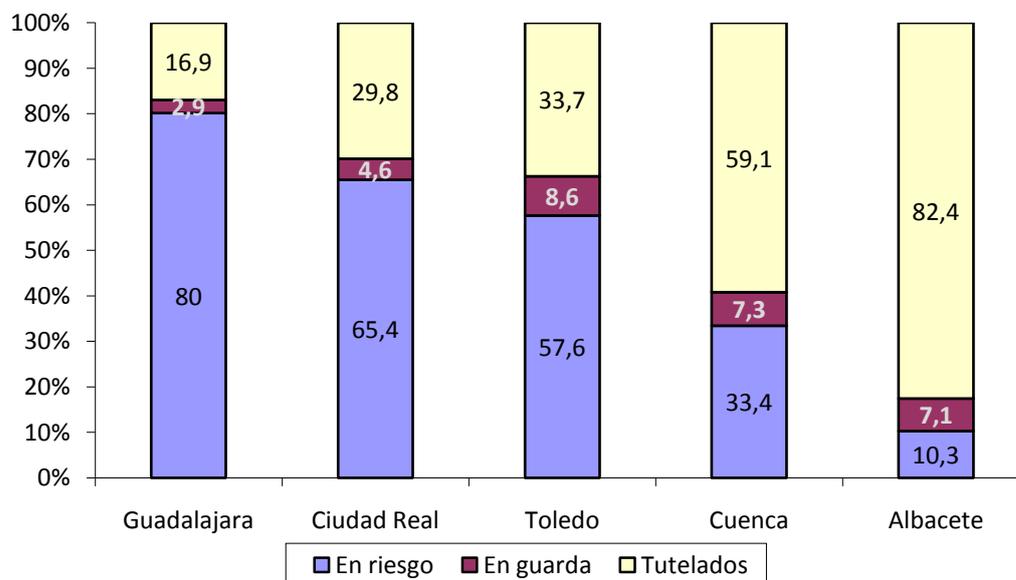
<sup>1</sup> Antes de la introducción del concepto “situación de riesgo”, en Castilla-La Mancha ya se venía trabajando con este enfoque, expresado en el Decreto 143/1990, de 18 de diciembre, sobre procedimiento en materia de protección de menores (DOCM nº 95, del 26/12/1990).



**Gráfico 2.5.** Evolución de la incidencia de Medidas de Protección (casos nuevos) en Castilla-La Mancha 2006-2010.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos suministrados por la Dirección General de la Familia.

En 2009, la prevalencia de menores en situación de riesgo para Castilla-La Mancha fue de 1.711 menores, lo que supone una tasa de 443,4 por cada cien mil menores de dieciocho años. Porcentualmente, la declaración de riesgo alcanzó al 59,4 % de menores a quienes se aplicaron medidas de protección. Al desagregar esta información por provincias, el gráfico 2.6 constata diferencias territoriales importantes en lo que concierne a la atención en la propia familia. Guadalajara (80%) destaca este tipo de medida. Le siguen las provincias de Ciudad Real (65,4%) y Toledo (57,6%), que se mueven en torno a la media regional, mientras que lo hacen en un porcentaje muy inferior Cuenca (33,4%) y Albacete (10,3%).



**Gráfico 2.6.** Porcentaje de medidas de riesgo, guarda y tutela por provincias. Castilla-La Mancha 2009.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos suministrados por la Dirección General de la Familia.

El concepto de riesgo y los criterios para declararlo o cesarlo no están claros ni son homogéneos, a la luz de los datos de prevalencia de casos a 31 de diciembre de 2009, y de la incidencia o nuevos casos comunicados en 2009 que se presentan en la tabla 2.3.

**Tabla 2.3.** Medidas de riesgo en Castilla-La Mancha por provincias, 2009.

Provincia	Situaciones riesgo		Población 0-17 años	Tasa regional		Tasa provincial	
	Prevalencia	Incidencia		Prevalencia	Incidencia	Prevalencia	Incidencia
<b>Albacete</b>	35	44	74.729	9,0	11,4	46,8	58,8
<b>Ciudad Real</b>	699	410	96.416	181,1	106,2	724,9	425,2
<b>Cuenca</b>	68	110	34.304	17,6	28,6	198,2	320,6
<b>Guadalajara</b>	542	57	46.587	140,4	14,7	1163,4	122,3
<b>Toledo</b>	367	156	133.793	95,1	40,4	274,3	116,5
<b>CLM</b>	<b>1.711</b>	<b>777</b>	<b>385.829</b>	<b>443,4</b>	<b>201,3</b>	---	---

Tasas por cada 100.000 menores.

Fuente: Elaboración propia a partir de la Memoria 2009 del Servicio de Menores de la Dirección General de la Familia y del INE: Revisión del Padrón Municipal 2009.

Los datos permiten comprobar que el número de situaciones de riesgo no siguen un comportamiento proporcional respecto al tamaño de la población de 0 a 17 años en cada provincia. Ciudad Real destaca por el uso que hace de las declaraciones de riesgo (con altas tasas de prevalencia e incidencia), frente a la provincia de Albacete, la que menos, con una diferencia muy notable (tasa de prevalencia provincial de 46,8 por cada cien mil, frente a una tasa regional de 443,4).

Guadalajara sobresale en el número de casos abiertos a finales de año, con una tasa de prevalencia provincial de 1.163,4. Si tenemos en cuenta que los nuevos casos comunicados en 2009 son de los más bajos de la región (tasa de incidencia provincial de 122,3), podemos apuntar hacia una duración media de las declaraciones de riesgo muy superiores al año.

Por el contrario, la provincia de Cuenca registra una tasa de prevalencia provincial de las más bajas, pero es una de la que ha presentado más casos nuevos en relación al tamaño de su población entre 0 y 17 años, lo que indicaría una duración media muy inferior al año. La provincia de Toledo es la que presenta, en comparación con el resto de las provincias, un uso moderado de la situación de riesgo.

La edición, a finales de 2010, del Manual de procedimientos y protocolo de actuación ante las Situaciones de Riesgo en Castilla-La Mancha contribuirá a la homogeneización de criterios entre provincias si se le proporciona la difusión y el intercambio de experiencias necesario, tanto a nivel interprovincial como en relación con los servicios sociales de base. En el Manual se incluyen las siguientes baterías de indicadores:

- Para efectuar la evaluación inicial por parte de los Servicios Sociales Básicos ante una posible situación de riesgo se utilizarían los apartados del informe social (en soporte informático MEDAS) y un listado de “Indicadores de necesidades, prevención y riesgo” adaptado por técnicos de la Consejería a partir de los propuestos por Félix López (1995).
- Para valorar la situación de riesgo por parte de los Equipos Interdisciplinarios de Menores de las Delegaciones Provinciales se utilizarían los “Criterios de evaluación de gravedad y riesgo en situaciones de maltrato/abandono infantil” del Proyecto SASI, elaborados por Arruabarrena, De Paúl y Torres (1993) para el Ministerio de Asuntos Sociales.

El Manual describe las siguientes fases del procedimiento de intervención en situaciones de riesgo, que siguen la pauta establecida en el Decreto 4/2010, de protección social y jurídica de los menores en Castilla-La Mancha:

- 1) Detección-recepción del caso por los Servicios Sociales Básicos. Elaboración del informe social
- 2) Comunicación a la Sección de Menores de la Delegación Provincial
- 3) Informe-propuesta de la situación de riesgo por parte del Equipo Interdisciplinar de Menores
- 4) Comunicación de la apreciación de la situación de riesgo mediante citación a la familia y comunicación a los Servicios Sociales Básicos
- 5) Realización del Proyecto de Intervención Familiar
- 6) Citación con la familia y exposición del Proyecto de Intervención Familiar
- 7) Aplicación del Proyecto de Intervención Familiar
- 8) Evaluación continua - Seguimiento
- 9) Cese o prórroga de la situación de riesgo

En la práctica, la declaración de la situación de riesgo no comporta una metodología de intervención diferente a la que se lleva a cabo en las actuaciones de apoyo a la familia. Más bien se trata de un refuerzo administrativo con el que se pretende intensificar la intervención sobre aquellas familias que presentan negligencias de carácter leve en el cuidado de sus hijas e hijos. Aunque en otras ocasiones también sirve para ir preparando la tutela de menores, cuando es muy previsible que la familia de origen no pueda seguir haciendo frente a los cuidados que éstas y éstos necesitan.

El uso bien entendido de esta medida pasa por la elaboración de un programa de intervención familiar en el que se deben comprometer los progenitores y los hijos o hijas mayores de 12 años. El artículo 9.6 del Decreto 4/2010 limita la duración del programa a un periodo de seis meses, prorrogable por otros seis. En general, el plazo de un año está bien considerado desde el punto de vista profesional, aunque también

sabiendo que se queda corto para la intervención en una proporción de casos que no hemos podido precisar, pero que, como ya hemos visto más arriba, puede estar siendo muy superior en algunas provincias. Los equipos de profesionales señalan ya, dentro del primer año de vigencia del Decreto 4/2010, que no tienen instrucciones claras respecto a cómo proceder en dichos casos.

La declaración de la situación de riesgo también da lugar a malos usos e interpretaciones. Entre los más frecuentes, cabe reseñar el recurso a esta medida como instrumento coercitivo o disuasorio de los comportamientos familiares. De esta forma, la familia se siente presionada por hallarse en el punto de mira de una potencial medida de desamparo y consiguiente pérdida de la tutela, en vez de afrontar la situación como una búsqueda de beneficio para las y los menores. Por otra parte, se recurre a la declaración de riesgo para evitar y/o retrasar la situación de desamparo en momentos de saturación de la red de centros de acogimiento residencial y ausencia de familias acogedoras adecuadas. Y, aunque es menos frecuente, también se producen situaciones en las que quienes trabajan en los servicios sociales mantienen soluciones de preservación familiar al sentirse sin protección frente a las amenazas de familias o personas con un marcado historial agresivo.

Otra distorsión, relacionada con la anterior y detectada por la Oficina del Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha respecto a la utilización de la declaración de riesgo en los procedimientos de valoración del mismo, ha consistido en que las propuestas de riesgo que formulaban los servicios sociales no recibían la correspondiente respuesta expresa, especialmente en los casos en que no se entendía procedente declararlo. Ha sido frecuente que, durante las actuaciones de las quejas, los servicios sociales informasen al Defensor castellano-manchego de que, tras proponer un riesgo, carecían de respuesta efectiva que motivase su improcedencia y fijase alternativas de intervención.

Esta práctica, que la Administración autonómica está comenzando a corregir tras diversas resoluciones, ha producido situaciones en las que la intervención con menores se ha visto privada del impulso de oficio que precisaba, debido a la indeterminación que generaba en la intervención la decisión del Equipo Interdisciplinar de no declarar el riesgo.

El Decreto 4/2010, de 26 de enero, de Protección Social y Jurídica del Menor, ha abordado directamente la cuestión en el apartado 2º del artículo 9, determinando que “cuando en el informe-propuesta no se encuentren causas suficientes para la apreciación de la situación de riesgo, se comunicará esta circunstancia a los servicios sociales básicos, junto con las medidas de actuación que, en su caso, se propongan”.

De esta manera, la normativa de desarrollo ha completado una laguna de la Ley 3/1999, de 31 de marzo del Menor en Castilla-La Mancha, estipulando la forma de actuar cuando no se considere preciso declarar el riesgo, y lo ha hecho en una línea idéntica a la propuesta por esta Institución en numerosas resoluciones previas. Es importante ahora que la totalidad de las Delegaciones Provinciales implementen esta praxis, de forma sistemática, y verificar los resultados de ésta.

La ley 3/1999 establece que, junto al seguimiento técnico profesional de quien sea responsable del caso, la intervención podrá acompañarse de las siguientes medidas de apoyo: programas compensadores de carácter socioeducativo, programas de formación profesional para adolescentes que abandonan el sistema escolar, prestaciones económicas familiares para cubrir las necesidades básicas de las y los menores, intervención de voluntariado y la ayuda a domicilio. Esta última medida, si bien está bastante extendida por toda la Comunidad autónoma para atender a personas mayores y dependientes, se utiliza de forma residual cuando se trata de apoyar a familias con menores. Por otra parte, la oferta de medidas de apoyo socioeducativo se ha desarrollado durante estos últimos años a través de la red de ludotecas municipales, centros de día y demás servicios comunitarios.

Respecto a las prestaciones económicas familiares para cubrir las necesidades básicas de los y las menores, la Administración autonómica ofrece una modalidad de ayuda específicamente vinculada a la situación de riesgo, conocida como "Ayuda para la Integración de Menores". Actualmente, este tipo de ayuda se articula a través de la Orden de 29/12/2009, por la que se establecen las bases reguladoras de las prestaciones económicas a favor de menores, personas mayores, personas con discapacidad y personas en situación de dependencia. El artículo 2.2 de dicha Orden precisa que "Las prestaciones en favor de menores se limitarán a situaciones de riesgo, propuesta o declarada. Los menores deberán estar en su familia natural nuclear. Con carácter excepcional se podrán abonar prestaciones a menores que convivan con ascendientes hasta el segundo grado por consanguinidad".

En la tabla 2.4 se recogen las Ayudas para la Integración de Menores que se concedieron durante 2009 a familias con menores en situación de riesgo. Hasta el año 2004, en esta modalidad se incluían las ayudas destinadas a los acogimientos en familia extensa. Las tasas por cada cien mil menores se han hallado a partir del número de familias, puesto que no se conoce cuántos menores formaban parte de aquéllas.

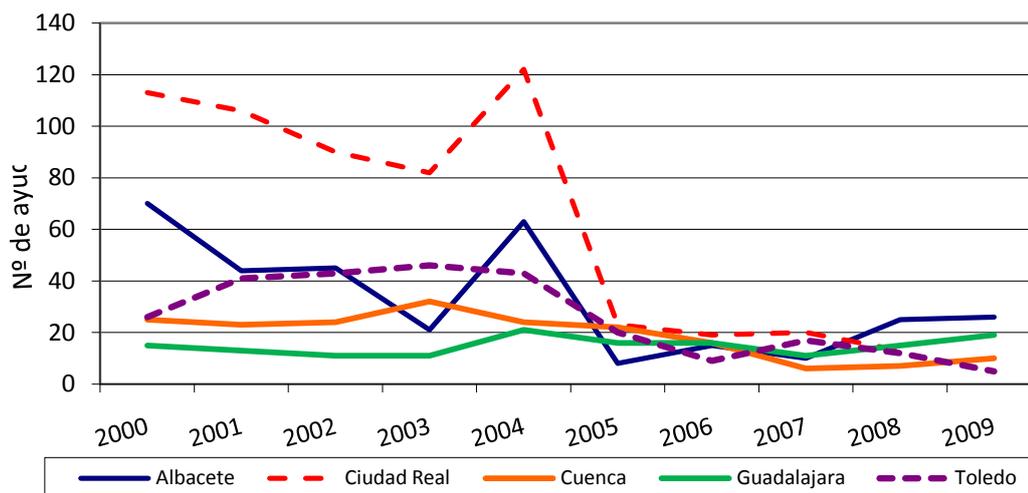
**Tabla 2.4.** Nº de ayudas para la integración de menores concedidas en 2009, por provincias.

Provincia	Nº Ayudas	Población 0-17 años	% sobre la región	Tasa provincial
Albacete	26	74.729	36	34,8
Ciudad Real	(*)13	96.416	18	13,5
Cuenca	10	34.304	14	29,2
Guadalajara	19	46.587	26	40,8
Toledo	5	133.793	7	3,7
<b>CLM</b>	<b>73</b>	<b>385.829</b>	<b>100</b>	<b>18,9</b>

Tasas por cada 100.000 menores (\*) Datos correspondientes a 2008

Fuente: Elaboración propia a partir de datos suministrados por la Dirección General de la Familia y del INE: Revisión del Padrón Municipal 2009

El número de Ayudas para la Integración de Menores concedidas cayó sustancialmente a partir del 2004, puesto que dejan de estar incluidas las ayudas para el acogimiento en familia extensa. A partir de entonces, son muy pocos casos los que se acogen anualmente a esta modalidad de ayudas. Frente a los 1.711 menores declarados en situación de riesgo en Castilla-La Mancha a finales de 2009, sólo se habían concedido 73 ayudas de esta modalidad. Excepto en Albacete, en el resto de provincias no se llega a las veinte ayudas por año (Gráfico 2.7).



**Gráfico 2.7.** Evolución del nº de ayudas de integración de menores.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos suministrados por la Dirección General de la Familia.

La provincia de Albacete es la que destinó más recursos económicos a esta modalidad de ayuda, tanto en la cuantía total como en la intensidad protectora, con un promedio de 3.269,23 euros por prestación concedida (tabla 2.5). Le siguen Ciudad Real y Guadalajara en términos del gasto total, aunque esta última provincia y la de Toledo dotaron a este tipo de ayudas con las cuantías medias más bajas de la región.

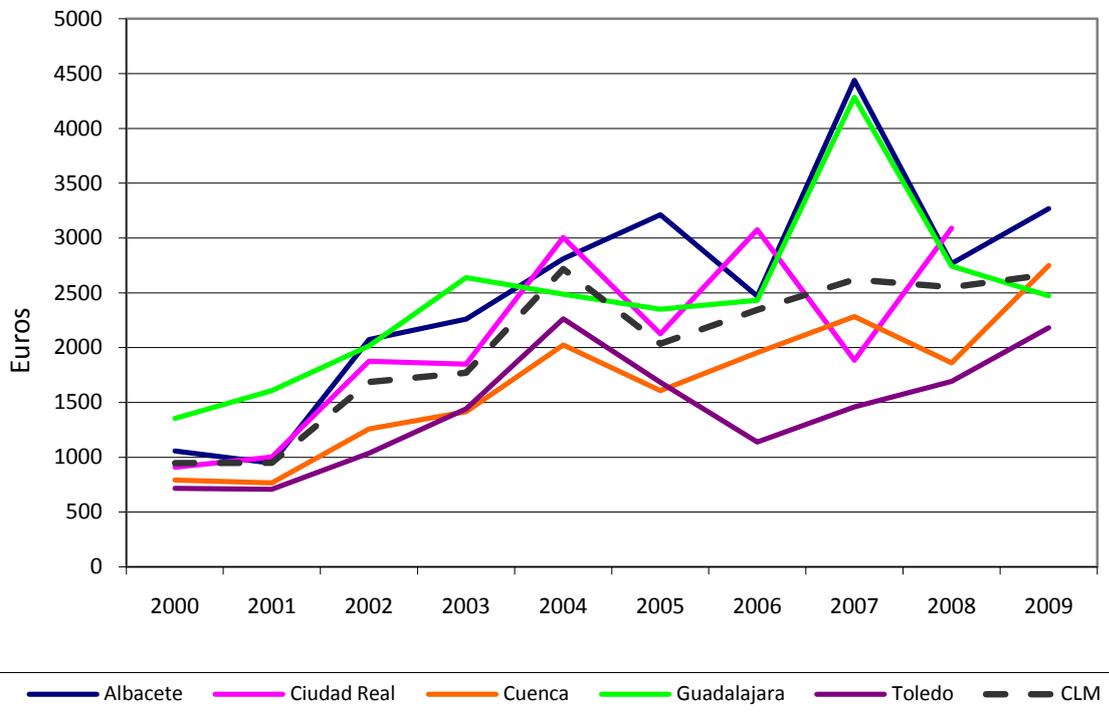
**Tabla 2.5.** Cuantía de las Ayudas para la Integración de Menores concedidas a familias con menores de edad en 2009, por provincias.

Provincia	Cuantía total (en euros)	Cuantía media por ayuda
<b>Albacete</b>	85.000	3.269,23
<b>Ciudad Real</b>	(*) 40.166	(*) 3.089,69
<b>Cuenca</b>	27.495	2.749,50
<b>Guadalajara</b>	46.988	2.473,05
<b>Toledo</b>	10.908	2.181,60
<b>CLM</b>	<b>170.391</b>	<b>2.668,35</b>

(\*) Datos correspondientes a 2008.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos suministrados por la Dirección General de la Familia.

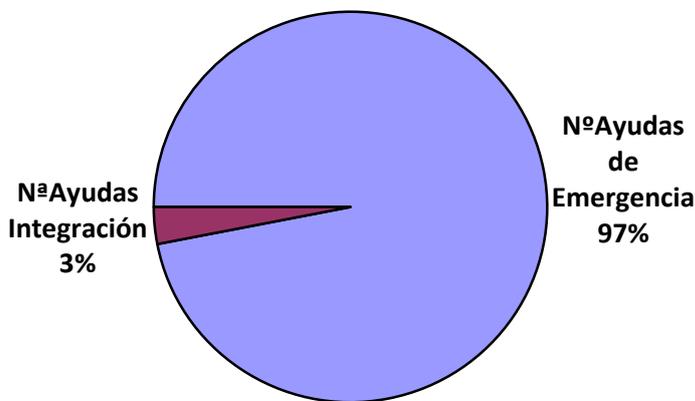
El gráfico 2.8 refleja la gran variabilidad de la cuantía media en las ayudas destinadas a la integración de menores en cada provincia, aunque la media regional se ha estabilizado en los últimos años en cantidades algo superiores a los 2.500 euros.



**Gráfico 2.8.** Evolución del importe medio de las Ayudas de Integración de Menores, por provincias, Castilla-La Mancha 2009.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos suministrados por la Dirección General de la Familia

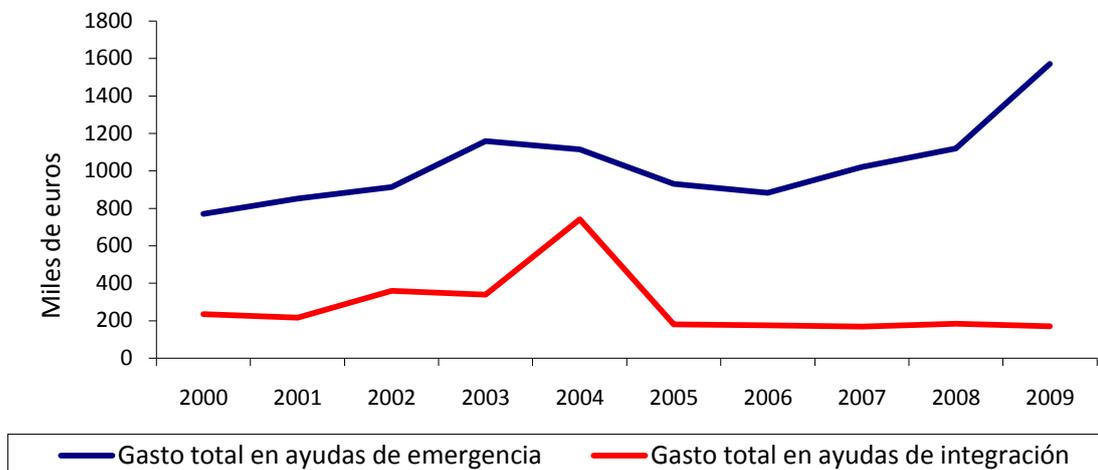
La evolución comparada de las Ayudas de Emergencia Social para familias con menores (descritas en el apartado anterior) y las Ayudas de Integración de Menores permite comprobar cómo las primeras son mucho más utilizadas que las segundas (gráfico 2.9).



**Gráfico 2.9.** Proporción entre las Ayudas de Emergencia y Ayudas para la Integración de Menores aprobadas en Castilla-La Mancha, 2009.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos suministrados por la Dirección General de la Familia.

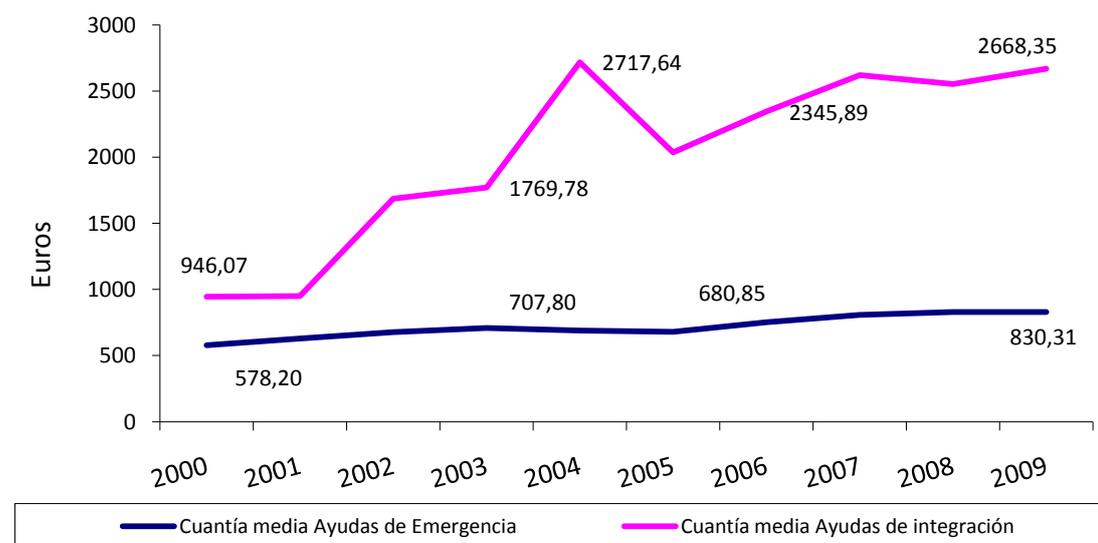
Las Ayudas de Emergencia destinadas a familias con menores han visto incrementado su presupuesto global a lo largo de la década, mientras que las Ayudas para la Integración de Menores quedaron estancadas a partir del 2005.



**Gráfico 2.10.** Evolución del gasto en ayudas de emergencia y de integración (en miles de euros), Castilla-La Mancha 2000-2009.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos suministrados por la Dirección General de la Familia.

En sentido contrario han evolucionado las cuantías medias por cada modalidad de prestación. En los últimos diez años, el incremento interanual de las Ayudas para la Integración de Menores ha sido del 8,4 % (2.668,35 euros en 2009) mientras que en el caso de las Ayudas de Emergencia el crecimiento se ha situado en un 3,8% (830,31 euros en 2009).



**Gráfico 2.11.** Evolución cuantías medias de ayudas de emergencia y ayudas de integración.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos suministrados por la Dirección General de la Familia.

A partir de esta serie de datos y de la información obtenida en las entrevistas realizadas específicamente para este estudio, cabe intentar explicar por qué se ha optado por la gestión de Ayudas de Emergencia (en aumento) frente a las Ayudas para la integración de menores (en descenso):

- Los y las profesionales de los servicios sociales son quienes conocen y proponen las diferentes modalidades de ayuda. Las personas usuarias se dejan guiar por su criterio.
- Los equipos de profesionales de los servicios sociales gestionan las Ayudas de Emergencia Social con más frecuencia y para unos perfiles de población más amplios que las familias con menores.
- La gestión de las Ayudas de Emergencia se realiza directamente, sin la intermediación de los Servicios de Protección de Menores de las Delegaciones Provinciales. Además, el procedimiento contempla una vía de urgencia que permite agilizar la liquidación del importe de la ayuda a la persona beneficiaria.
- Bajo estas premisas, quienes más años llevan trabajando en los servicios sociales atribuyen una baja efectividad a las Ayudas para la Integración de Menores, puesto que valoran que no compensa la relación entre el tiempo medio de resolución de la ayuda y el importe económico resultante.
- La escasa utilización de la prestación deriva en que quienes forman parte de las plantillas y tienen menos años de experiencia ni siquiera la conocen.

La tendencia a recurrir de forma habitual a las Ayudas de Emergencia en detrimento de las Ayudas para la Integración de Menores apunta a un modelo de intervención con las familias que tienen menores en riesgo con las siguientes características:

- Predomina el enfoque de subsistencia sobre el de apoyo educativo e integrador a la familia.
- Predomina un tipo de ayuda con menor intensidad protectora. Se renuncia a informar sobre ayudas económicas que aportarían cantidades tres veces superior a las que se tramitan. Es una situación sorprendente, puesto que actualmente la tasa de pobreza infantil en Castilla-La Mancha está en la media nacional, por encima del 24%, lo que nos sitúa entre los cinco países de la UE-27 con las tasas de pobreza infantil más elevadas (Eurostat, 2010; Ayala, 2010; UNICEF, 2010).
- Interés por el control sobre el gasto que realiza la familia, puesto que las Ayudas de Emergencia Social implican una justificación más detallada y precisa, mediante facturas y recibos, por parte de la persona beneficiaria.

## **CAPÍTULO 3. SITUACIÓN DE DESAMPARO, TUTELA Y GUARDA**

Cuando se aprecia que la o el menor están en situación de desamparo, corresponde a la Consejería competente en protección de menores la declaración de dicha situación, a la vez que debe asumir su tutela. En la actualidad, la Consejería de Salud y Bienestar Social es la que asume estas competencias.

### **3.1. SITUACIÓN DE DESAMPARO**

En muy escasas ocasiones, el ordenamiento jurídico atribuye poderes tan exorbitantes a la Administración como en el procedimiento de actuación previsto para declarar el desamparo de un menor, en el que las Administraciones competentes deben proceder a verificar la situación de desamparo, y, en su caso, adoptar la medida de protección pertinente.

En el curso de dicho procedimiento, que es de naturaleza administrativa, se indagará si concurre la situación de desamparo del menor, y, en caso de verificarse, declarará el desamparo mediante la correspondiente resolución administrativa. La Ley anuda así a la resolución de desamparo la atribución automática de la tutela a la Administración, lo que la legitima para intervenir en el medio familiar y adoptar las medidas de protección del menor.

Por tanto, la Administración actúa en estos casos en ejercicio de la denominada autotutela declarativa y ejecutiva, privilegiada posición que nuestro ordenamiento reconoce a la Administración para un servicio eficaz de los intereses generales. Por ello, frente a estos “privilegios”, nuestro ordenamiento arbitra un conjunto de garantías, entre las que cabe destacar la de actuar a través del procedimiento legalmente establecido, y sometido a supervisión judicial.

Según el artículo 36 de la Ley 3/1999 del Menor en Castilla-La Mancha, se consideran situaciones de desamparo:

- a) El abandono voluntario de la persona menor.
- b) El maltrato físico o psíquico grave o leve con carácter crónico, así como los abusos sexuales por parte de las personas que integren la familia o terceros con consentimiento de ésta.
- c) La inducción o permisibilidad de la mendicidad, delincuencia o prostitución.
- d) La explotación laboral o cualquier otra explotación económica de naturaleza análoga.

- e) La negligencia física o emocional en la atención a la persona con carácter grave o crónico, o cuando por las circunstancias existentes en el entorno socio-familiar se deteriore o perjudique el desarrollo de esa o ese menor.
- f) La inducción, consentimiento o tolerancia de la drogadicción o el alcoholismo.
- g) La no recuperación de la guarda una vez desaparecida las circunstancias justificativas de la asunción de ésta por la Administración.
- h) Cualesquiera otras situaciones de desprotección que se produzcan de hecho.

El Decreto 4/2010, de protección social y jurídica de los menores en Castilla-La Mancha, se limita a describir el procedimiento de la declaración de desamparo de la Ley 3/1999, aunque introduciendo algunas garantías jurídicas relacionadas con:

- La delimitación temporal y la responsabilidad en el inicio del procedimiento.
- La obligatoriedad de los servicios públicos para colaborar y proporcionar información, así como el establecimiento de un plazo para realizar los informes previos.
- La garantía de la seguridad de las personas denunciantes o del personal técnico que elabora los informes durante el trámite de audiencia de los progenitores, tutores o guardadores del menor, así como el derecho de estos últimos a presentar alegaciones en un plazo de diez días hábiles.
- La necesidad de que las resoluciones sobre desamparo estén debidamente motivadas, incluyendo la relación de hechos y fundamentos de derecho que justifiquen la decisión adoptada, así como la modalidad en que va a ejercer la guarda.
- Los procedimientos de notificación de las resoluciones a través de anuncios públicos, cuando no ha sido posible hacerlo personalmente por la falta de comparecencia de los progenitores, tutores o guardadores.
- La posibilidad explícita de recurrir directamente ante la jurisdicción civil cuando los progenitores, tutores o guardadores se opongan a la resolución que declara el desamparo y les quita la tutela de los o las menores.
- El procedimiento de urgencia, cuando existan circunstancias que pongan en grave riesgo la integridad física o psíquica de las y los menores, o exista posibilidad de traslado o abandono del domicilio ante la intervención de los servicios sociales o del personal técnico del equipo interdisciplinar de menores.

En el *Manual de Protocolo y Procedimientos de actuación ante Situaciones de Desamparo en Castilla-La Mancha* (sin editar) se establecen las siguientes fases que siguen la pauta marcada por el Decreto 4/2010:

- 1) Detección-Recepción y Notificación.
- 2) Investigación.
- 3) Valoración.
- 4) Trámite de Audiencia a progenitores, tutores o guardadores.
- 5) Propuesta de Resolución y Resolución por la que se declara la situación de desamparo.
- 6) Notificación de la Resolución por la que se declara la situación de Desamparo.
- 7) Ejecución de la tutela *ex lege*.
- 8) Seguimiento-Desarrollo del caso.
- 9) Cese de la tutela *ex lege*.

Además de las baterías de indicadores que ya hemos comentado en el apartado anterior en relación con la situación de riesgo, el Manual de procedimientos sobre desamparo también incluye otras herramientas que pretenden homogeneizar los criterios de intervención:

- Para evaluar y valorar la situación de desamparo por parte de los Equipos Interdisciplinarios de Menores se pueden tener en cuenta los indicadores establecidos en un instrumento de evaluación elaborado y consensuado por los equipos profesionales de la sección de Menores de las Delegaciones de Salud Y Bienestar Social. El instrumento permite detectar factores de protección (favorables), así como indicadores de bajo riesgo (o fragilidad) e indicadores de alto riesgo, dentro de nueve áreas relacionadas con la estructura y la dinámica familiar y de la persona menor.
- Un modelo de Plan de Caso, que incluye datos de identificación del menor y su familia, motivo de la acción protectora, metas de integración, ubicación provisional del menor, calendario, régimen de visitas y contactos con su familia, programa de la acción protectora, propuestas al poder judicial y datos sobre el seguimiento del caso.

En la práctica, la mayor parte de las situaciones que se consideran desamparo, incluidas en el artículo 36 de la Ley 3/1999, se han asociado al fenómeno del maltrato infantil. Esta tendencia puede deberse a la dificultad para diferenciar y poner límites entre los conceptos de riesgo y desamparo. De hecho, la cuestión de peso respecto a la necesidad de decidir entre declarar una situación de riesgo o de desamparo se encuentra focalizada en dirimir si las o los menores pueden continuar con su familia o deben ser separados de ella.

Para tomar esa decisión, los equipos técnicos tienen que emitir juicios de valor sobre situaciones tan poco precisas como las siguientes: “el menor está sometido a un patrón o a episodios aislados de descuido de carácter leve que inciden en varias áreas

concernientes a sus necesidades principales...” (lo que se considera motivo para declarar la situación de riesgo), o la situación que se describe como “negligencia física o emocional en la atención al menor con carácter grave o crónico, o cuando por las circunstancias existentes en el entorno socio-familiar se deteriore o perjudique el desarrollo del menor...” (motivo para declarar la situación de desamparo). ¿Dónde están los límites entre el carácter leve, grave o severo? ¿Hasta dónde pueden verse afectadas las áreas que conciernen a las necesidades principales del menor sin llegar a considerar que se está deteriorando o perjudicando su desarrollo?

Dada la indeterminación y la falta de concreción de las situaciones que pueden entenderse como riesgo y desamparo, la declaración de una u otra supone una interpretación subjetiva de la realidad social (Martín Hernández, 2005). Para evitar esa subjetividad, se busca la detección de hechos que se puedan tipificar como maltrato, la evidencia objetiva sobre la que sustentar las valoraciones profesionales y administrativas. En esta línea se han pronunciado reputadas personalidades investigadoras en un documento emitido a la conclusión del X Congreso sobre la Infancia Maltratada, celebrado en noviembre de 2010 en Sevilla, que han coincidido en la absoluta necesidad de realizar un esfuerzo en la definición de estos conceptos, y de homogeneizar los criterios entre las diferentes Comunidades autónomas.

El auge de la preocupación del sistema de protección por el maltrato hacia menores también tiene que ver con una nueva construcción social del fenómeno en la sociedad española. Se está produciendo una sensibilidad diferente hacia cualquier tipo de agresión y de violencia, sobre todo la dirigida a personas vulnerables, que busca respuestas desde el ámbito público y desde la responsabilidad ciudadana, frente a justificaciones vinculadas a la privacidad e intimidad de la familia. También se ha producido un cambio de paradigma respecto a la consideración social de niñas y niños y del trato que se les debe dispensar.

Sin embargo, la aplicación operativa del término “maltrato” tampoco está exenta de imprecisión y ambigüedades. De hecho, las definiciones sobre este fenómeno no suelen distinguirse de las que podemos encontrar sobre desamparo. De ahí que los equipos de profesionales de los servicios sociales y del sistema de protección de menores, apoyados por los procedimientos legales de urgencia, actúen con más claridad y celeridad frente a los abusos sexuales y los castigos físicos, puesto que sienten tras de sí una mayor legitimidad y respaldo social.

Pero los casos que tienen que ver con el abandono físico o la negligencia (alrededor del 80 %, según Martín Hernández, 2005), siguen vinculados a indicadores muy lábiles. De hecho, la mayor frecuencia de maltratos detectados por el sistema de protección se registran en situaciones en las que las necesidades básicas de estas y estos menores (alimentación, higiene, atención sanitaria, educación formal) no son atendidas correctamente. Y estas situaciones se están produciendo en las familias con menos recursos, las que viven en la pobreza. Ante estas situaciones, los servicios de protección de menores de Castilla-La Mancha operan como un filtro que intenta evitar la separación de menores de sus familias biológicas, diferenciando entre familias con problemas fundamentalmente de tipo económico y aquéllas otras

que, en adición a su situación de precariedad material, manifiestan señales de mala voluntad explícita, abandono, falta de preocupación por el bienestar de esa persona menor o incluso hostilidad abierta.

Existen otros criterios que controlan o retardan la decisión de declarar la situación de desamparo en los casos de maltrato menos evidentes. El argumento más generalizado se centra en no romper la vinculación afectiva con la familia, sobre todo con la madre. Los equipos de profesionales de los servicios sociales y de protección de menores valoran este aspecto por encima de las deficiencias que se puedan producir en cuestiones de higiene, salud o educación. La literatura especializada actual refuerza este punto de vista. Desde la teoría del vínculo, la calidad y seguridad en las primeras relaciones que se establece entre el menor y las personas que le cuidan son elementos esenciales para el desarrollo adaptativo de aquél. En menores privados de figuras de apego estables, exclusivas y afectivas (madre, padre, abuelos, etc.) se observa que, a largo plazo, sufren un retraso general y problemas en sus relaciones sociales.

Aunque con menos frecuencia, otra circunstancia que disuade, controla o retarda la declaración de desamparo radica en el miedo que reconocen sentir, en algunas ocasiones, los equipos de profesionales de los servicios sociales. Es el miedo a la reacción de las familias con patrones de conductas agresivas, percibidas en su propio entorno vecinal, ante la sola posibilidad de plantearles la separación de su progeñie.

Existe una dificultad general y contrastada -pues no afecta sólo a Castilla-La Mancha- para detectar y valorar el maltrato y la desprotección. Las definiciones operativas de estos conceptos y las baterías de indicadores que se están utilizando se caracterizan por su vaguedad, generalidad y ambigüedad. Y las y los profesionales las aplican desde un amplio margen de subjetividad y discrecionalidad, pudiendo ser interpretadas de maneras muy diferentes según los criterios personales o los elaborados por la experiencia acumulada y compartida de un equipo.

Los equipos de protección de menores de Castilla-la Mancha son conscientes de esas limitaciones, y apuntan a que las medidas tutelares se aplican, en su mayoría, cuando la situación es extrema y se requiere una inmediata intervención para proteger al menor. La contención del gasto de las Administraciones Públicas podría contribuir a actuar en ese mismo sentido, limitando la tutela de menores a los casos más extremos.

Para apoyar el interés creciente sobre este tema, a finales del año 2010 se ha editado el Manual de procedimientos y Protocolo de actuación ante las Situaciones de Maltrato Infantil en Castilla-La Mancha. Es un instrumento complementario a los manuales de procedimiento para las situaciones de riesgo y desamparo, a los que únicamente añade instrumentos para la detección del maltrato:

- Para la notificación. Mediante unos muy detallados formularios u hojas de notificación para elaborar desde los servicios sociales básicos, el ámbito sanitario, el educativo, el policial y por otros servicios y particulares.

- Para la recogida de información necesaria en la fase de evaluación-valoración, el manual incluye una serie de modelos de oficio por los que la Sección de Menores solicita información sobre el caso a los servicios sociales básicos, centros educativos, servicios sanitarios, penitenciarios y servicios policiales.

Las baterías de indicadores para la detección y evaluación del maltrato coinciden con las que se proporcionan en los manuales de procedimiento en situaciones de riesgo y de desamparo.

Una vez analizado el material disponible sobre la atención al maltrato infantil en Castilla-La Mancha, se detectan algunos aspectos mejorables:

- En primer lugar, es necesario constatar la falta de datos estadísticos básicos que permitan perfilar la dimensión del maltrato a la infancia en sus diferentes modalidades, así como su distribución sobre el territorio y la incidencia anual. Tan solo se puede realizar una aproximación parcial al número de menores de 16 años que han sufrido agresiones sexuales, en la medida que son atendidos por un servicio específico de la Dirección General de la Familia (en 2010, ascendió a 103 menores). Pero hay que tener en cuenta que este tipo de maltrato es el que presenta una menor incidencia. Según el Centro Reina Sofía (2005), en función de las denuncias presentadas en la Policía Nacional y la Guardia Civil, la prevalencia de maltrato infantil dentro de la familia en España para el año 2005 fue de 0,84 casos por cada mil menores, siguiendo una pauta creciente respecto a los años anteriores.
- La difusión y formación de las y los agentes sociales en materia de maltrato infantil necesita de un abordaje más ambicioso y constante, cuyo impulso corresponde, indudablemente, a la Administración competente en menores. La edición del Manual de procedimiento y protocolo de actuación ante las Situaciones de Maltrato Infantil en Castilla-La Mancha debería ir acompañada de reuniones informativas con responsables y profesionales de todos los ámbitos afectados, y renovarse periódicamente. Iniciativa que, como hemos constatado, han asumido algunas Delegaciones Provinciales de forma autónoma. En paralelo, los procedimientos de actuación deberían estar disponibles en formato virtual en todas las webs corporativas de las organizaciones implicadas y en las intranet de uso profesional.
- Respecto a la dificultad para decidir una situación de desamparo, los equipos multidisciplinares de menores de cada provincia se reúnen al completo al menos una vez a la semana al objeto de proporcionar una perspectiva colegiada y contrastada de cada caso. A este respecto, la Administración trabaja en un protocolo de actuación en desamparo, cuyo abordaje inició la Dirección General de La Familia, y que, a diferencia de lo sucedido con el riesgo y el maltrato, no ha visto la luz todavía.

- En el ámbito estrictamente jurídico cabe resaltar que no todos los Equipos Interdisciplinarios de Menores tienen a su disposición asesoría jurídica especializada. Y ello a pesar de que la actividad en esta materia entronca con las instituciones de derecho civil y familiar, que requerirían un acompañamiento cualificado de las intervenciones familiares que culminen en una declaración de desamparo.
- En la misma línea, es necesario un mayor rigor para evitar que se produzca de facto la indefensión jurídica de la familia. La aplicación del procedimiento administrativo establecido en el Decreto 4/2010 deja un espacio muy limitado para que los progenitores pueden defender su posición. Tras el trámite de audiencia, sólo pueden esperar a que se produzca la notificación de la resolución, y, en el caso de oponerse, deben dirigirse a la jurisdicción civil.

### **3.2. LA TUTELA EX LEGE Y LA GUARDA**

La declaración de desamparo conlleva la asunción de la tutela ex lege, que asume la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, y de la que se deriva la necesidad de ejercer la guarda sobre los y las menores. La delegación del ejercicio de la guarda recae en la familia acogedora, que es el recurso que preferentemente se debe buscar, o de la persona al frente de la dirección del centro de acogimiento residencial.

Es necesario realizar una mención especial a la eclosión, durante los últimos diez años, de Menores Extranjeros No Acompañados (MENAS) en el territorio de la Comunidad Autónoma, lo que ha llevado a reconocer explícitamente, en el artículo 22.2 del Decreto 4/2010, el ejercicio de su tutela por parte la Administración autonómica. El buen trato proporcionado a estos y estas menores, conforme a los derechos que les amparan, se ha utilizado como argumento explicativo para el “efecto llamada” sobre más menores del extranjero, que, en su mayoría, han sido varones de más de catorce años, de origen magrebí, y, en menor número, de países subsaharianos. De todas formas, como consecuencia de la crisis económica, en los últimos años se está observando una disminución en el flujo hacia nuestra región de menores extranjeros no acompañados: en 2009 fueron 91 los menores extranjeros no acompañados tutelados en acogimiento residencial por la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

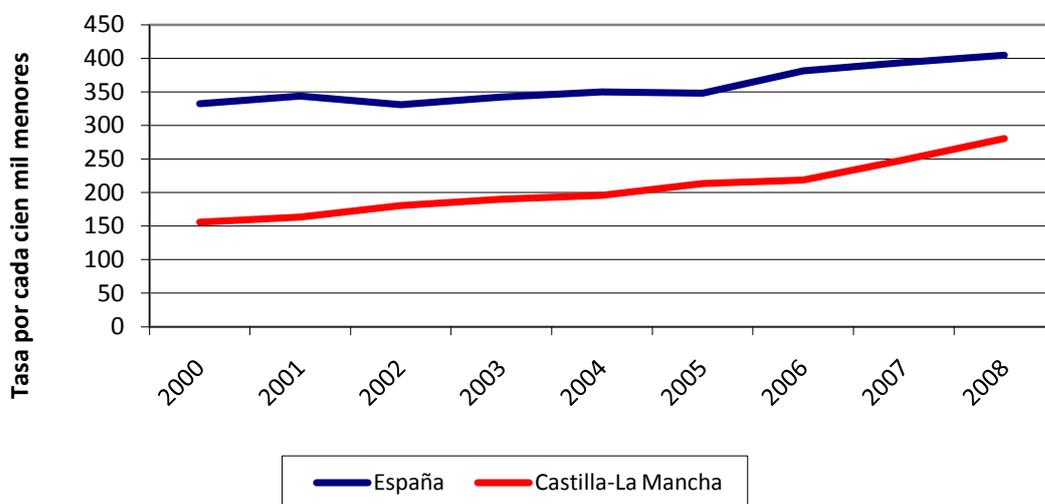
A lo largo de un año se producen altas, bajas y tutelas que continúan de un año a otro. Para poder comparar la evolución de menores que han sido tutelados se toma como referencia el último día de cada año (tasa de prevalencia). Así, en la tabla 3.1 se puede observar que el número de tutelas aumenta con el paso de los años, tanto en España como en Castilla-La Mancha.

**Tabla 3.1.** Evolución de las tutelas *ex lege* en España y Castilla-La Mancha 2000-2008.

		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<b>Castilla-La Mancha</b>	Abs.	529	565	624	658	680	745	766	877	995
	Tasa	156,0	163,6	180,8	190,3	195,9	213,6	218,5	248,7	280,4
<b>España</b>	Abs.	24.466	25.343	24.502	25.589	26.438	26.614	29.497	30.818	32.055
	Tasa	332,6	344,0	330,8	342,3	349,8	348,3	381,5	393,9	404,9

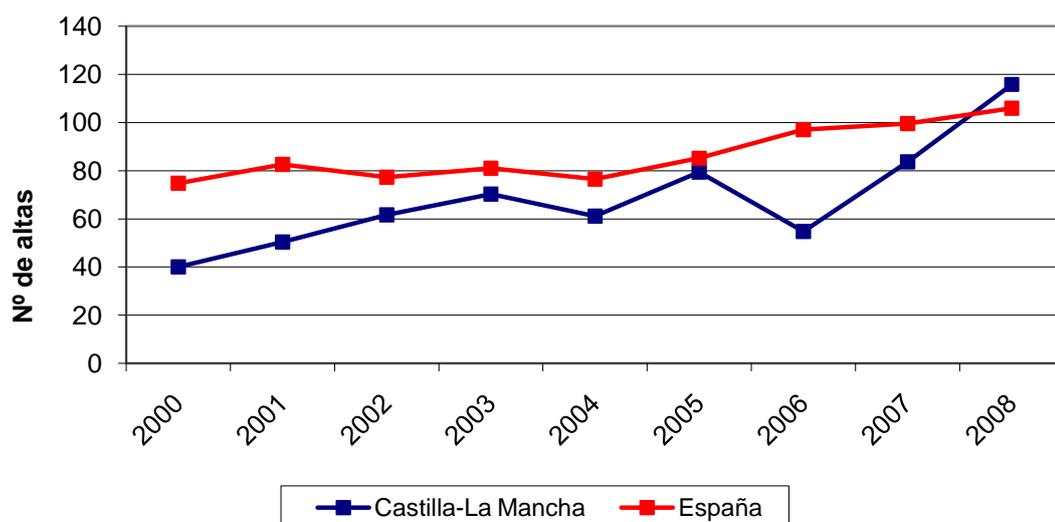
Fuente: Elaboración propia a partir de datos extraídos del Observatorio de la Infancia (2010) Estadística básica de medidas de protección a la infancia.

Castilla-La Mancha, aun con tasas siempre inferiores a la media nacional, ha tendido en los últimos años a acortar las distancias con ésta, como muestra el gráfico 3.1.

**Gráfico 3.1.** Evolución de las tutelas en España y Castilla-La Mancha (2000-2008).

Fuente: Elaboración propia a partir de datos extraídos del Observatorio de la Infancia (2010). Estadística básica de medidas de protección a la infancia.

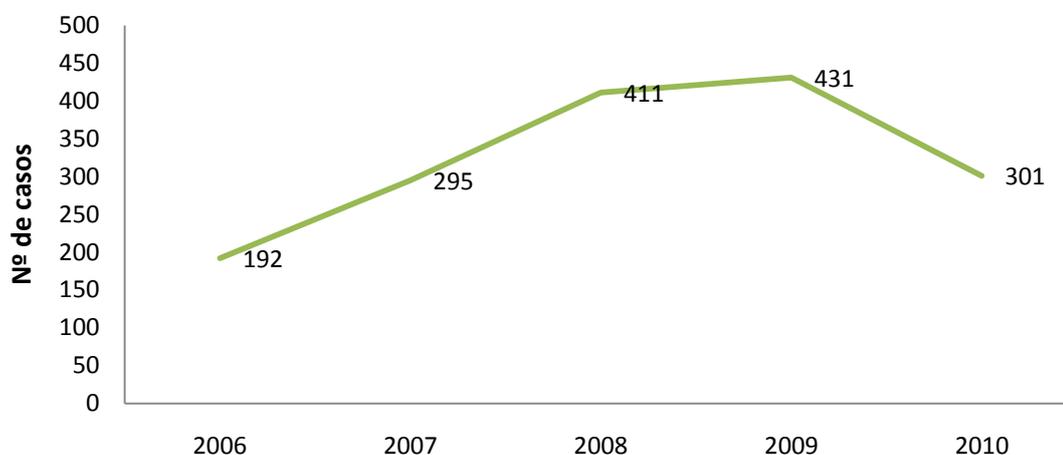
El análisis de los expedientes de tutelas abiertos cada año (gráfico 3.2) permite observar cómo, a lo largo de la década, Castilla-La Mancha ha ido acercándose a la media nacional, llegando a superarla ligeramente en el año 2008.



**Gráfico 3.2.** Altas en tutelas producidas por año, en España y Castilla-La Mancha.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos extraídos del Observatorio de la Infancia (2010) Estadística básica de medidas de protección a la infancia.

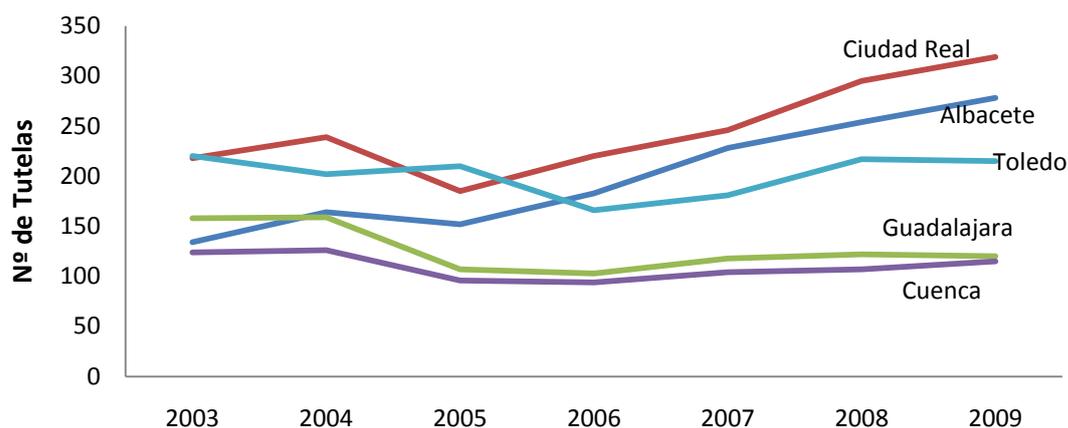
Los nuevos casos anuales de tutela asumidos en Castilla-La Mancha se han duplicado en el periodo comprendido entre los años 2006 y 2009 (gráfico 3.3). Sin embargo, en 2010 las nuevas tutelas se han reducido en un 30 % respecto al año anterior.



**Gráfico 3.3.** Evolución de nuevos casos de tutela en Castilla-La Mancha 2006-2010.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por la Dirección General de la Familia.

Aunque todas las provincias han aumentado los casos de menores tutelados desde el año 2006, Albacete y Ciudad Real han contribuido de forma destacada a ese incremento (gráfico 3.4).



**Gráfico 3.4.** Evolución del nº de tutelas (prevalencia) por provincias.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por la Dirección General de la Familia.

La tabla 3.2 muestra que, a 31 de diciembre de 2009, la provincia con mayor número de menores tutelados en activo era Ciudad Real (30,4%), seguida de Albacete (26,5%) y Toledo (20,5%). En términos relativos, las tasas provinciales de prevalencia situaban en primer lugar a Albacete (372 tutelados por cada cien mil menores), seguida por Cuenca (349,8) y Ciudad Real (330,8), mientras que Toledo presentaba una tasa de prevalencia muy inferior (160,6). Las altas anuales de nuevos casos de tutela siguieron la misma pauta provincial que se observa en los datos de prevalencia.

**Tabla 3.2.** Tutelas de menores en Castilla-La Mancha, por provincias, 2009.

Provincia	Tutelas		Población 0-17 años	Tasa regional		Tasa provincial	
	Prevalencia	Incidencia		Prevalencia	Incidencia	Prevalencia	Incidencia
<b>Albacete</b>	278	119	74.729	72,0	30,8	372,0	159,2
<b>Ciudad Real</b>	319	123	96.416	82,6	31,8	330,8	127,5
<b>Cuenca</b>	120	51	34.304	31,1	13,2	349,8	148,6
<b>Guadalajara</b>	115	62	46.587	29,8	16,0	246,8	133,0
<b>Toledo</b>	215	76	133.793	55,7	19,6	160,6	56,8
<b>CLM</b>	<b>1.047</b>	<b>431</b>	<b>385.829</b>	<b>271,3</b>	<b>111,7</b>	---	---

Tasas por cada 100.000 niños.

Fuente: Elaboración propia a partir de la memoria 2009 del Servicio de Menores de la Dirección General de la Familia y del INE: Revisión del padrón municipal 2009.

Otro aspecto que la Ley 3/1999 apenas apuntaba, y que ha necesitado de un mayor tratamiento en el Decreto 4/2010, es el de la guarda administrativa voluntaria. En este caso, los progenitores no pierden la tutela, y son ellos los que solicitan a la Administración autonómica que se ocupe de la guarda de su hijo o hija, justificando que no pueden atenderlos por causas graves y coyunturales. Fenómenos como la violencia intrafamiliar o problemas conductuales que alteran la convivencia del entorno y generan conflicto alimentan el camino de esta medida de protección, de la

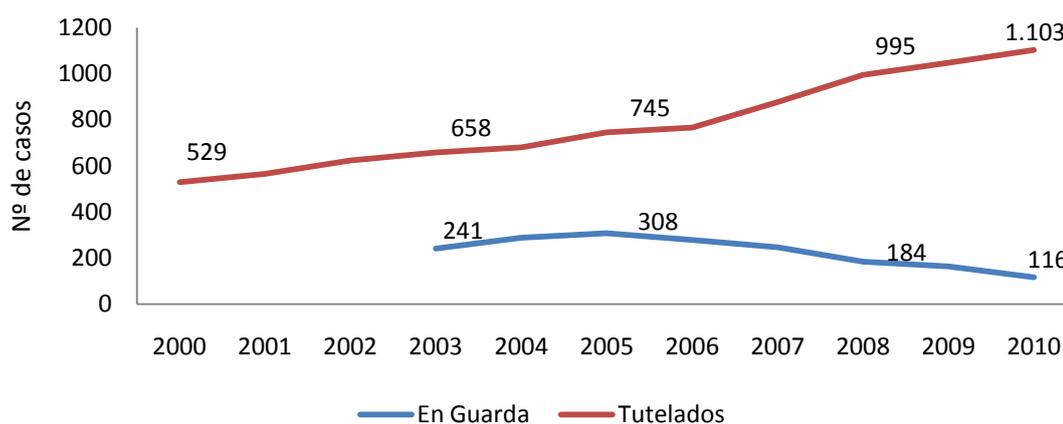
que se dispone de datos a partir del año 2003, y cuyo punto neurálgico se sitúa en 2005.

**Tabla 3.3.** Prevalencia de las guardas (sin tutela) asumidas por Castilla-La Mancha 2003-2009.

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Abs.	241	288	308	278	247	184	164
Tasa	69,7	83,0	88,3	79,3	70,0	51,9	42,5

Fuente: Elaboración propia a partir de datos extraídos del Observatorio de la Infancia (2010). Estadística básica de medidas de protección a la infancia y de la memoria 2009 del Servicio de Menores de la Dirección General de la Familia.

A partir del año 2006, el número de guardas administrativas voluntarias asumidas por la Comunidad autónoma ha ido cayendo, frente al paulatino incremento de las tutelas (gráfico 3.4). Debido a la crisis económica y a la falta de trabajo, están cobrando presencia las peticiones de guarda voluntaria planteadas por inmigrantes con dificultades para poder cuidar a su prole en las necesidades más básicas, o por carecer de apoyo familiar en situaciones graves.



**Gráfico 3.5.** Evolución del nº de las guardas y de la tutelas (prevalencia) en Castilla-La Mancha, 2000-2010.

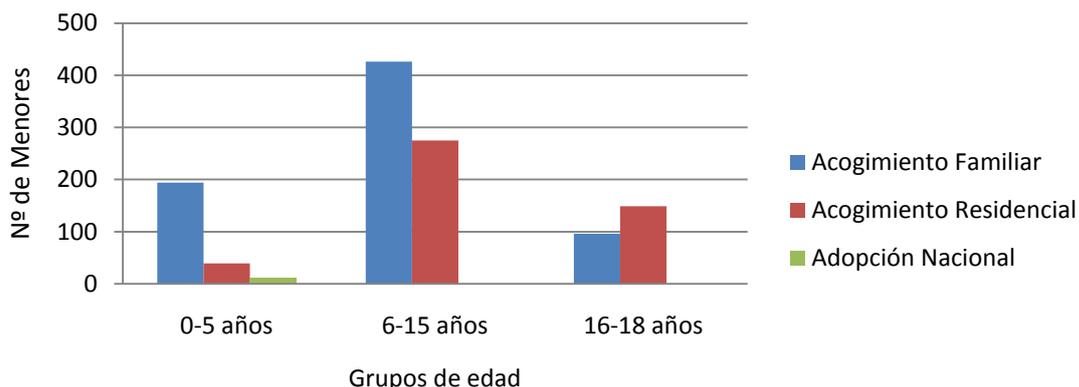
Fuente: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por la Dirección General de la Familia.

También ha podido contribuir a esta disminución una interpretación más estricta por parte de las Delegaciones Provinciales, lo que ha propiciado quejas en aquellos casos en que los servicios sociales, con una perspectiva diferente, habían recomendado a las familias solicitar dicha guarda por parte de la Administración. Ello implicaba una distancia nada apropiada, que, en buena medida, debe contribuir a eliminar el amplio tratamiento reglamentario que ha merecido la guarda administrativa en el Decreto 4/2010.

Respecto al perfil de los menores tutelados en Castilla-La Mancha, a partir de los datos publicados por el Observatorio de la Infancia (2010), analizamos aquí las variables de edad, sexo y nacionalidad.

En los gráficos 3.6 y 3.7 se visualiza cómo tres de cada cuatro menores de 5 años se encuentran en acogimiento familiar (el 80%). Por otra parte, es el único grupo de edad en el que se producen adopciones nacionales.

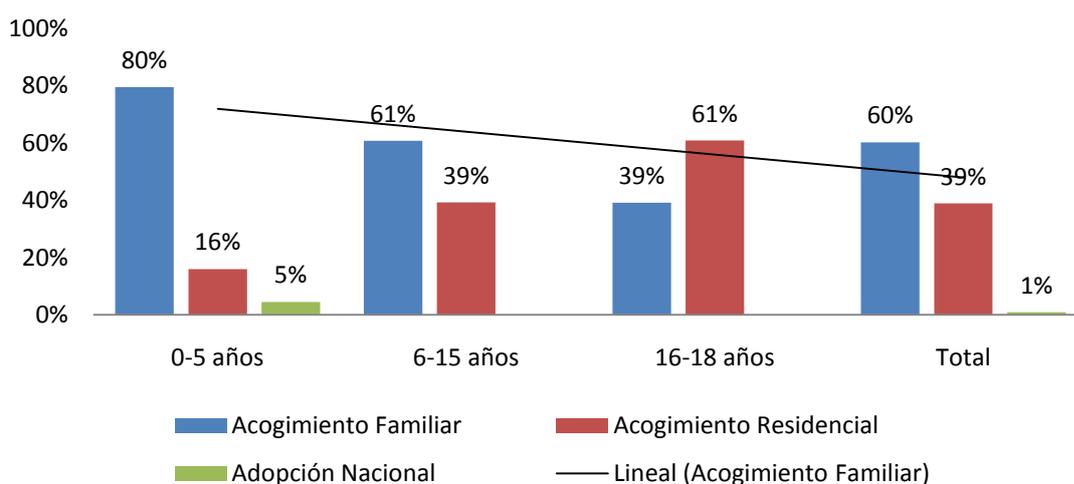
Entre las y los menores agrupados en el intervalo de edad más amplio (6-15 años), casi dos de cada tres (el 60,8%) están acogidos en familia. El 39,2% se hallan en centros residenciales. La tendencia se invierte a partir de los 16 años: el 60,8% se encuentran en acogimiento residencial frente al 39,2% que están en acogimiento familiar.



**Gráfico 3.6.** Distribución de menores tutelados por grupos de edad y medidas de protección. Castilla-La Mancha 2008.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos extraídos del Observatorio de la Infancia (2010). Estadística básica de medidas de protección a la infancia.

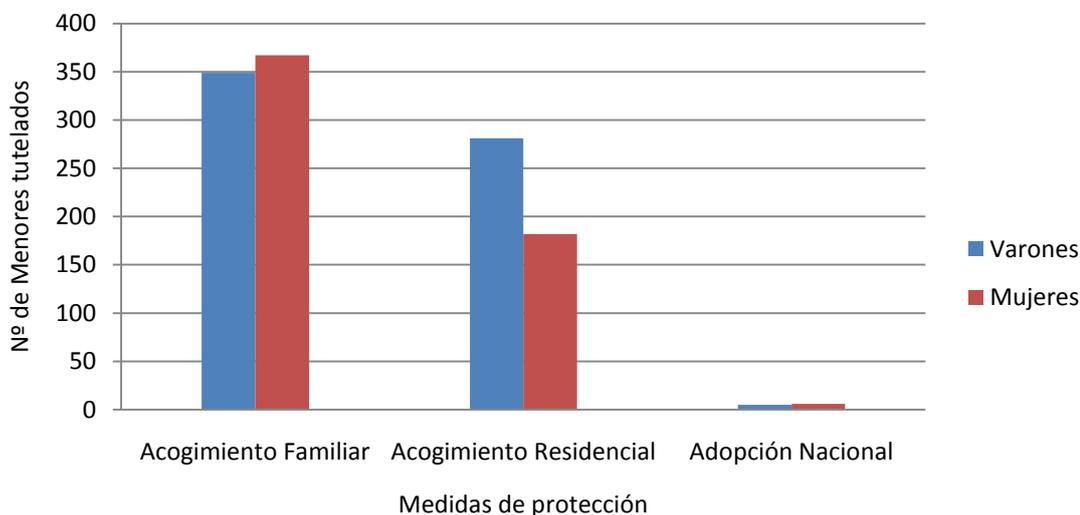
En Castilla-La Mancha se produce una correlación inversa entre la edad de los niños y la utilización de las medidas de protección (gráfico 3.7), lo que es coherente con los principios establecidos en la legislación sobre la materia.



**Gráfico 3.7.** Distribución (en porcentaje) de menores tutelados por grupos de edad y medidas de protección.

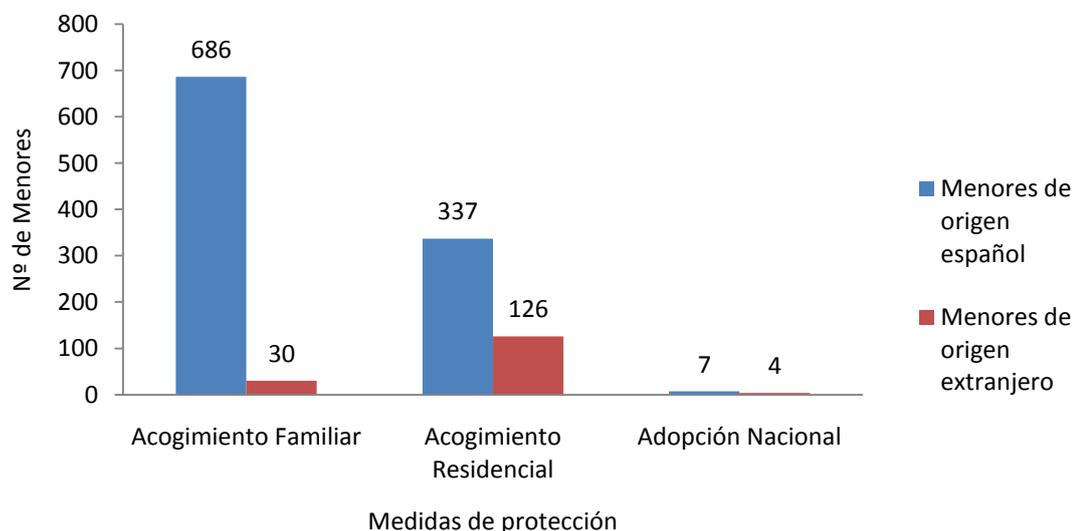
Fuente: Elaboración propia a partir de datos extraídos del Observatorio de la Infancia (2010). Estadística básica de medidas de protección a la infancia.

El gráfico 3.8 muestra que la distribución por sexos está muy igualada en el acogimiento familiar y las adopciones, mientras que el acogimiento residencial está masculinizado, fundamentalmente por la presencia de los Menores Extranjeros No Acompañados, mayores de 14 años, que representan el 27,2% (gráfico 3.9).



**Gráfico 3.8.** Distribución de menores tutelados por sexos, según la medida de protección. Castilla-La Mancha, 2008.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos extraídos del Observatorio de la Infancia (2010). Estadística básica de medidas de protección a la infancia.



**Gráfico 3.9.** Distribución de Menores Tutelados por Nacionalidad, según Medida de Protección, en Castilla-La Mancha, 2009.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos extraídos del Observatorio de la Infancia (2010). Estadística básica de medidas de protección a la infancia.

## CAPÍTULO 4. EL ACOGIMIENTO FAMILIAR NO PREADOPTIVO

El acogimiento familiar, en cuanto forma de ejercer la guarda como medida de protección, tiene por finalidad general proporcionar al menor, separado de su familia por asunción de la guarda por la Administración o como consecuencia de la declaración de desamparo, una atención sustitutiva o complementaria en un contexto familiar o de convivencia adecuado, atribuyéndose al efecto su guarda a persona o personas determinadas.

Según el Observatorio de la Infancia (2010), en el año 2008, la tasa de acogimiento familiar en Castilla-La Mancha fue de 200,1 por cada cien mil menores, lo que situaba a la región por debajo de la tasa nacional, que era de 320.

A partir de los datos de población que proporciona el Padrón Municipal Continuo, la tasa regional se hallaría, para el año 2009, en 167,9 menores en acogimiento familiar por cada cien mil, mientras que en 2010 habría bajado a una tasa de 144,7.

En números absolutos, a 31 de diciembre de 2009, 648 menores estaban siendo atendidos en el programa de acogimiento familiar, con la distribución por provincias que se observa en la tabla 4.1.

**Tabla 4.1.** Prevalencia de Acogimientos Familiares, por provincias. Castilla-La Mancha 2009

Provincia	Nº menores	Población 0-17 años	Tasa regional	Tasa provincial
<b>Albacete</b>	177	74.729	45,8	236,8
<b>Ciudad Real</b>	226	96.416	58,5	234,4
<b>Cuenca</b>	56	34.304	14,5	163,2
<b>Guadalajara</b>	64	46.587	16,5	137,3
<b>Toledo</b>	125	133.793	32,3	93,4
<b>C-LM</b>	<b>648</b>	<b>385.829</b>	<b>167,9</b>	<b>---</b>

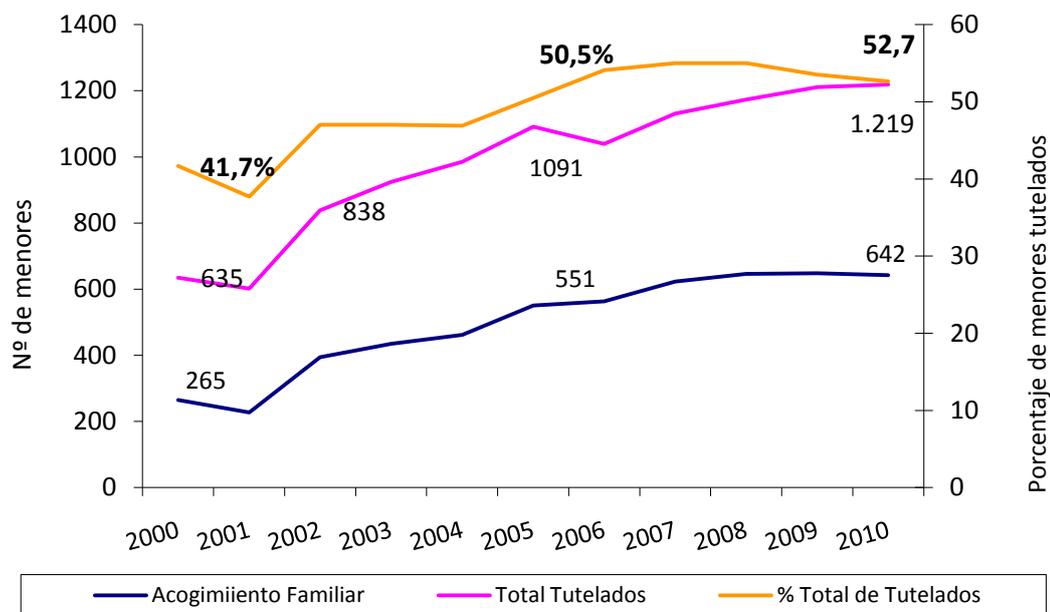
Tasas por cada 100.000 niños.

Fuente: Elaboración propia a partir de la memoria 2009 del Servicio de Menores de la Dirección General de la Familia y del INE: Revisión del padrón municipal 2009.

En números absolutos, Ciudad Real y Albacete aportaron el 62 % de los acogimientos familiares que se produjeron en Castilla-La Mancha durante 2009, seguidas de Toledo, Guadalajara y Cuenca, por ese orden. En términos relativos, Albacete (236,8) y Ciudad Real (234,4) presentan unas tasas similares de acogimientos familiares en relación a la población de menores de 17 años de sus

respectivas provincias. Les siguen las provincias de Cuenca (163), Guadalajara (137,3) y Toledo (93,4).

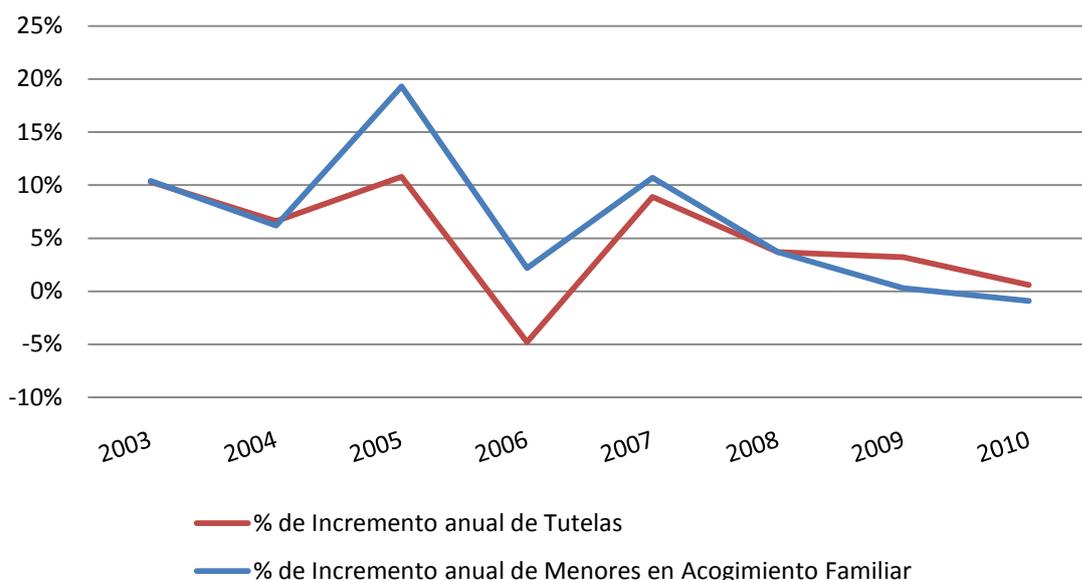
A partir de 2005, la modalidad del acogimiento familiar es el recurso más aplicado entre menores tutelados. En ese año, se aplicó al 50,5% de los menores tutelados y en 2010, al 52,7% (Ver gráfico 4.1).



**Gráfico 4.1.** Evolución del nº de menores acogidos en familia (prevalencia) y porcentaje respecto del total de menores tutelados en Castilla-La Mancha 2000-2009.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por la Dirección General de la Familia.

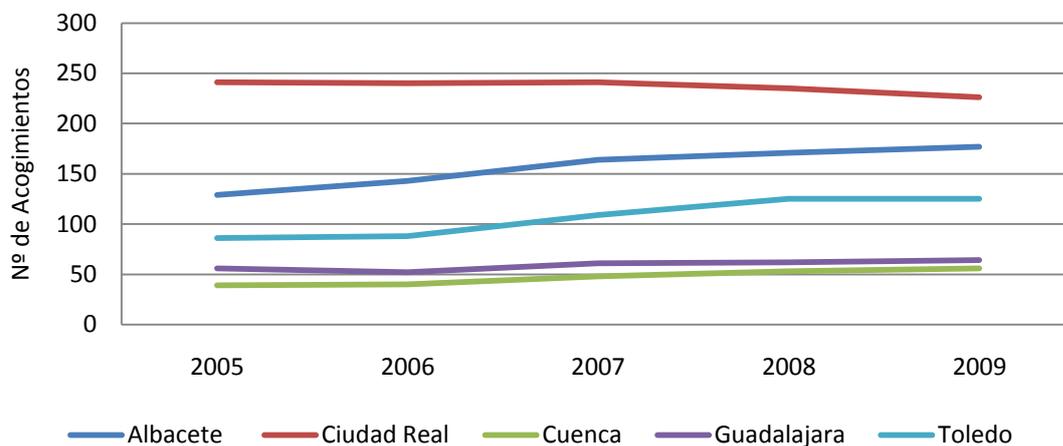
Desde el año 2000, el número de menores en acogimiento familiar ha ido aumentando, al igual que lo ha hecho el número total de menores tutelados, pero con algunas diferencias. A partir del año 2003, el incremento interanual de acogimientos familiares es superior al de tutelas (gráfico 4.2). Pero, desde el año 2008, el incremento es más contenido para ambas variables, hasta llegar al año 2010, en el que las tutelas aumentaron el 0,6% respecto al año anterior, mientras que las medidas de acogimiento familiar descendieron en un 0,9%.



**Gráfico 4.2.** Evolución interanual de tutelas y de menores en acogimiento familiar (prevalencia). Castilla-La Mancha 2003-2009.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por la Dirección General de la Familia.

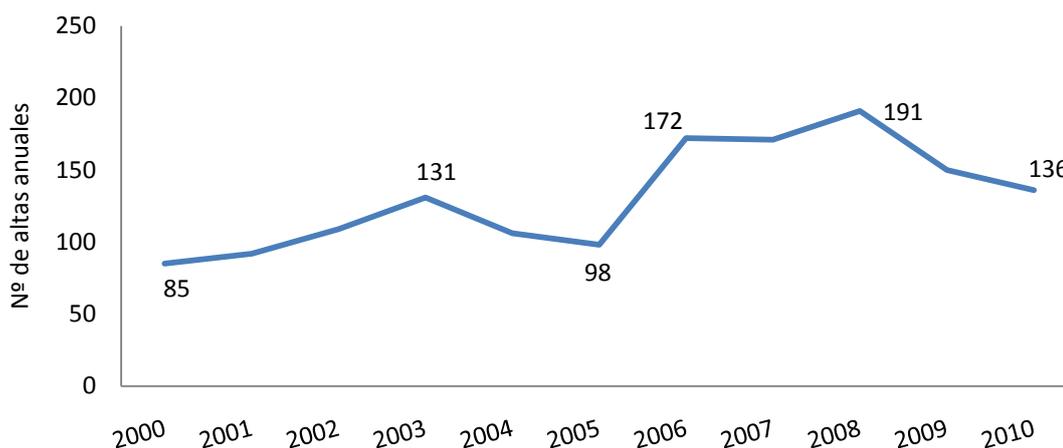
El análisis de la evolución de los menores en acogimiento familiar por provincias (gráfico 4.3) muestra, a partir del año 2007, cómo se estabiliza el número de casos en Toledo, Guadalajara y Cuenca, mientras que en Ciudad Real registra una ligera disminución, a la par que mantiene, en el caso de Albacete, un crecimiento paulatino y constante.



**Gráfico 4.3.** Evolución del nº de acogimientos familiares (prevalencia) por provincias. Castilla-La Mancha 2009.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por la Dirección General de la Familia

Los nuevos casos que se han ido produciendo cada año no reflejan una trayectoria regular, y aunque caen a partir del 2009, el final del periodo 2000-2010 se salda con un variación del 60% (gráfico 4.4).



**Gráfico 4.4.** Evolución del nº de altas anuales de menores en acogimiento familiar. Castilla-La Mancha 2000-2010.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por la Dirección General de la Familia.

Los nuevos casos de acogimiento familiar producidos durante 2009 siguen la misma pauta que la prevalencia, como puede verse en la tabla 4.2, con la excepción de la provincia de Cuenca, puesto que en términos relativos ocupa el segundo lugar (con una tasa de 52,4 acogidos por cada cien mil menores), tras Albacete (56,2).

**Tabla 4.2.** Incidencia de acogimientos familiares, por provincias. Castilla-La Mancha 2009.

Provincia	Nº menores	Población 0-17 años	Tasa regional	Tasa provincial
<b>Albacete</b>	42	74.729	10,8	56,2
<b>Ciudad Real</b>	44	96.416	11,4	45,6
<b>Cuenca</b>	18	34.304	4,6	52,4
<b>Guadalajara</b>	18	46.587	4,6	38,6
<b>Toledo</b>	28	133.793	7,2	20,9
<b>CLM</b>	<b>150</b>	<b>385.829</b>	<b>38,8</b>	---

Tasas por cada 100.000 niños.

Fuente: Elaboración propia a partir de la memoria 2009 del Servicio de Menores de la Dirección General de la Familia y del INE: Revisión del padrón municipal 2009.

Existen diferentes modalidades de acogimiento familiar partiendo de la legislación vigente. El artículo 7 de la Orden de 16/01/2009 las ordena en función de: a) Tipo de familia de acogida; b) Forma de constitución; c) Duración y finalidad del acogimiento; d) Tipo de atención que precise el menor.

A continuación, analizamos cómo se presenta cada una de ellas en Castilla-La Mancha.

#### 4.1. ACOGIMIENTOS SEGÚN TIPO DE FAMILIA ACOGEDORA

Cuando los o las menores no pueden ser atendidos en su propia familia, los servicios provinciales de protección de menores valoran si es posible que sean acogidos por la familia extensa (misma familia de los progenitores). En el caso de no ser posible esta segunda opción, se intenta el acogimiento en una familia ajena.

A finales del año 2009, 489 menores (75,4 %) se encontraban en familia extensa, es decir viviendo con alguno de sus familiares hasta el cuarto grado de consanguinidad o afinidad. El resto, 159 menores, lo hacían en una familia ajena. En la tabla 4.3 se observa que Ciudad Real es la que atendió más casos en ambas modalidades. Junto a Cuenca y Toledo, estas provincias siguen la pauta regional de aproximadamente tres menores acogidos en familia extensa por cada uno en familia ajena.

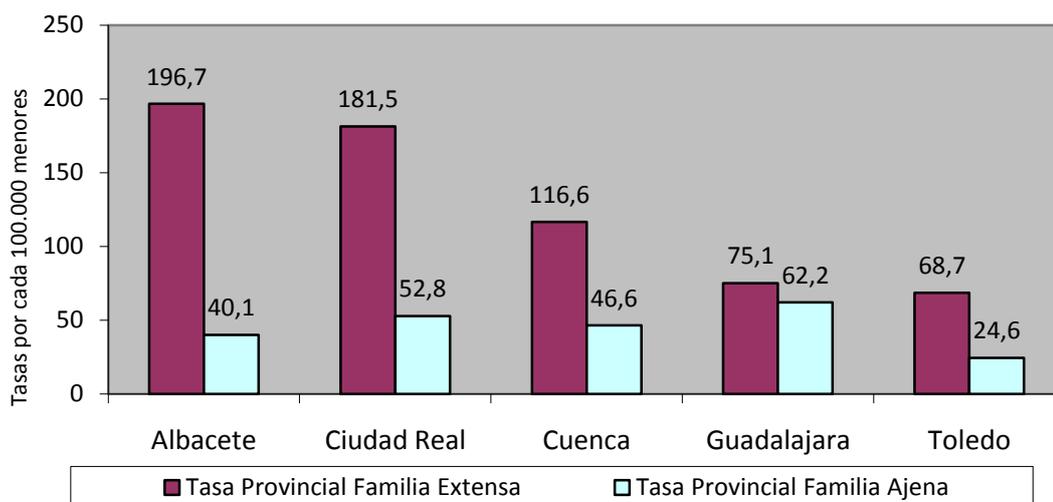
**Tabla 4.3.** Prevalencia de acogimientos en familia extensa y en familia ajena, por provincias. Castilla-La Mancha 2009.

Provincia	Nº menores en familia extensa (% provincial)	Tasa provincial familia extensa	Nº menores en familia ajena (% provincial)	Tasa provincial familia ajena
<b>Albacete</b>	147 (83,0%)	196,7	30 (16,9%)	40,1
<b>Ciudad Real</b>	175 (77,4%)	181,5	51 (22,5%)	52,8
<b>Cuenca</b>	40 (71,4%)	116,6	16 (28,5%)	46,6
<b>Guadalajara</b>	35 (54,6%)	75,1	29 (45,3%)	62,2
<b>Toledo</b>	92 (73,6%)	68,7	33 (26,4%)	24,6
<b>CLM</b>	489 (75,4%)	---	159 (24,6%)	---

Tasas por cada 100.000 menores.

Fuente: Elaboración propia a partir de la memoria 2009 del Servicio de Menores de la Dirección General de la Familia y del INE: Revisión del padrón municipal 2009.

La proporción es diferente en el caso de Albacete, donde cuatro de cada cinco menores fueron acogidos en familia extensa; y en el caso de Guadalajara, donde la distribución de los menores se acerca a un menor en familia ajena por cada menor en familia extensa. Estas proporciones se pueden visualizar en el gráfico 4.5.



**Gráfico 4.5.** Tasas de menores acogidos en familia extensa y ajena, por provincias. Castilla-La Mancha 2009.

Fuente: Elaboración propia a partir de la memoria 2009 del Servicio de Menores de la Dirección General de la Familia.

En la tabla 4.4 se comparan los datos de prevalencia del año 2009 y 2010 con los publicados por Fernández Del Valle y Bravo (2003) para un estudio que pretendía conocer la situación del acogimiento familiar en España a partir de datos correspondientes al año 2002. El acogimiento en familia extensa ha crecido sustancialmente, tanto en números absolutos como relativos, duplicando las tasas del año 2002. El acogimiento en familia ajena se ha incrementado moderadamente, en términos absolutos, lo que se refleja también en relación a la tasa de población, aunque ha disminuido en proporción respecto a los realizados en familia extensa.

**Tabla 4.4.** Acogimientos en familia extensa y ajena acumulados a finales de los años 2002, 2009 y 2010.

	2002	2009	2010
<b>Nº acogimientos en familia extensa</b>	212 (61 %)	489 (75 %)	481 (75 %)
<b>Tasa de acogimiento en familia extensa</b>	61,4	126,7	123,4
<b>Nº acogimientos en familia ajena</b>	135 (39 %)	159 (25 %)	161 (25 %)
<b>Tasa de acogimiento en familia ajena</b>	39,1	41,2	41,3

Tasas por cada 100.000 niños.

Fuente: Elaboración propia a partir de Fernández del Valle y Bravo (2003), de la memoria 2009 del Servicio de Menores de la Dirección General de la Familia y del INE: Revisión del padrón municipal 2009.

Las nuevas altas producidas durante el año 2009, en comparación con las que se efectuaron en el año 2002, inciden en que se está recurriendo de forma creciente al acogimiento en familia extensa, mientras que el realizado en familia ajena ha registrado un brusco freno (tabla 4.5). Sin embargo, el año 2010 ha sido un año que ha registrado altas, en ambas modalidades, similares a las producidas en 2002.

**Tabla 4.5.** Altas de acogimientos en familia extensa y ajena producidas en los años 2002-2010.

	2002	2009	2010	Variación 2002/2010
<b>Nº altas de acogimientos en familia extensa</b>	75	97	78	4,0%
<b>Nº altas de acogimientos en familia ajena</b>	55	53	58	5,5%
<b>Total</b>	<b>130</b>	<b>150</b>	<b>136</b>	<b>4,6%</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de Fernández del Valle y Bravo (2003), de la memoria 2009 del Servicio de Menores de la Dirección General de la Familia y del INE; Revisión del padrón municipal 2009.

A finales de 2009, el 77% de las familias acogedoras eran extensas frente a un 23% de familias ajenas. En estas últimas, la *ratio menor/familia acogedora* se situaba en un 1,44 mientras que en las familias extensas fue más bajo: 1,29.

**Tabla 4.6.** Familias con acogimientos en Castilla-La Mancha a 31/12/2009 y *ratio menor/familia acogedora*.

Provincia	Nº de familias extensas	Nº de familias ajenas	Total
<b>Albacete</b>	114 (1,28)	20 (1,50)	134 (1,32)
<b>Ciudad Real</b>	135 (1,29)	35 (1,45)	170 (1,32)
<b>Cuenca</b>	31 (1,29)	10 (1,60)	41 (1,36)
<b>Guadalajara</b>	28 (1,25)	24 (1,20)	52 (1,23)
<b>Toledo</b>	70 (1,31)	21 (1,57)	91 (1,37)
<b>CLM</b>	378 (1,29)	110 (1,44)	488 (1,32)

Fuente: Elaboración propia a partir de la memoria 2009 del Servicio de Menores de la Dirección General de la Familia.

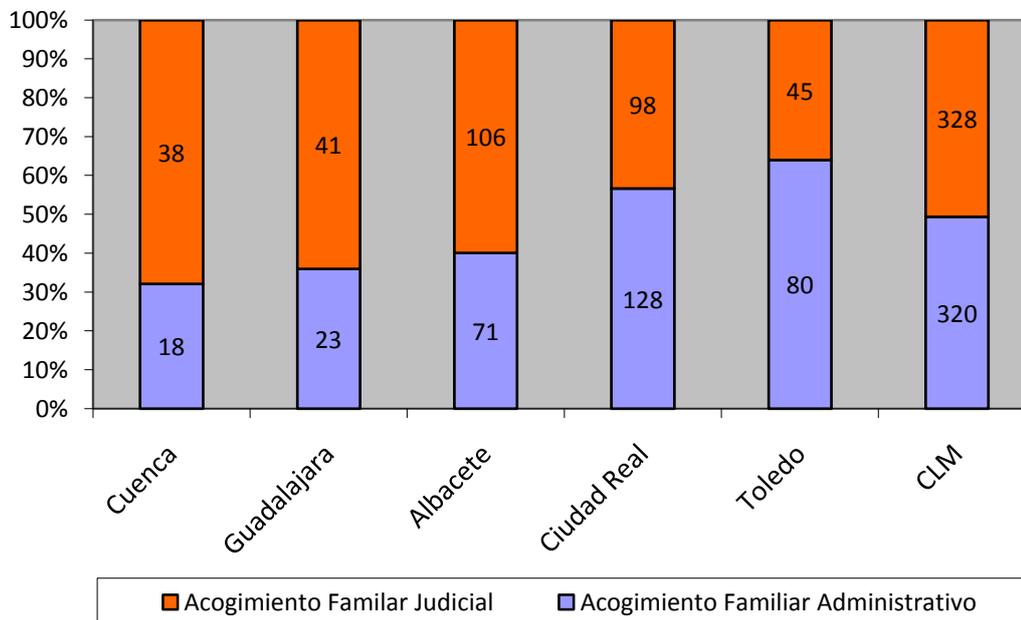
Resulta llamativo que en algunas provincias sólo se proporcione formación a las familias ajenas, habida cuenta de que muchas de las familias extensas pertenecen a capas sociales desfavorecidas, lo que hace deseable que la formación capacitadora se les extienda, lógicamente, atendiendo a sus especificidades.

Convendría reflexionar sobre el hecho de que no sólo sea diferente la formación, sino que el tipo de acogimiento condicione también el seguimiento posterior que se realiza a las familias. A este respecto, puede ser muy aconsejable estudiar las buenas prácticas de algunas Delegaciones, como Ciudad Real, que prefiere determinar si el seguimiento lo atribuye a la Entidad Colaboradora, en atención al nivel de coordinación y colaboración que puede obtener de los servicios sociales en cada territorio. Así, si la colaboración de los servicios sociales es escasa o difícil, se recurre a la entidad para incrementar la intensidad del seguimiento, sin atender al tipo de acogimiento, y pensando sólo en incrementar la atención que recibe la persona menor por parte del sector público para comprobar que la medida protectora responde a su fin.

## 4.2. ACOGIMIENTO EN RELACIÓN A SU FORMA DE CONSTITUCIÓN

El acogimiento administrativo es aquél que se realiza bajo el consentimiento de todas las partes, incluida la familia biológica o de origen del menor. Mientras que el acogimiento judicial es acordado mediante resolución judicial, a propuesta de la Delegación Provincial correspondiente y previa autorización de la Dirección General competente en materia de familia, por no haberse podido obtener todos los consentimientos necesarios.

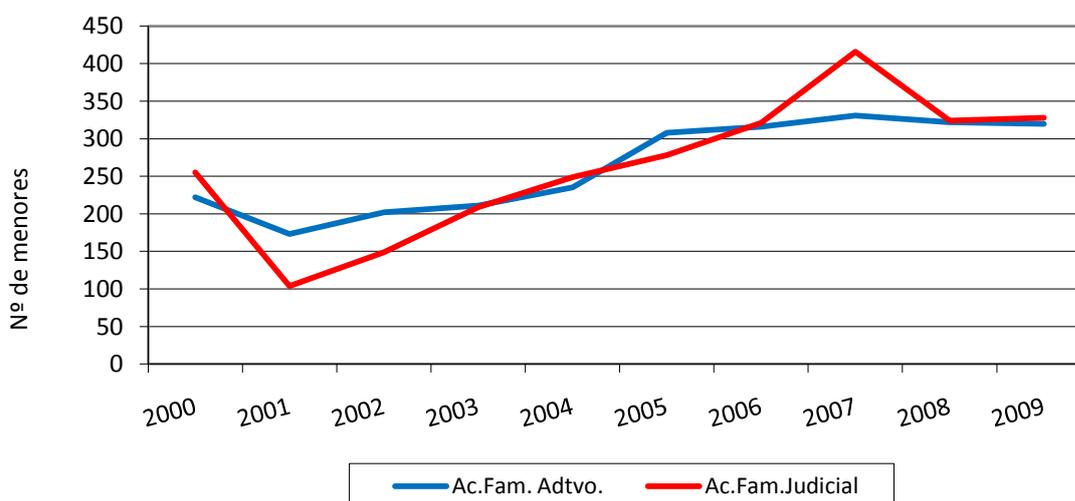
En el gráfico 4.6 se observa que, a finales del año 2009, la mitad de acogimientos de la región se habían formalizado administrativamente, y la otra mitad judicialmente. Sin embargo, el análisis por provincias muestra que en Toledo y Ciudad Real prevalecen los acogimientos consentidos por todas las partes frente a los acordados por el juez, mientras que en Albacete, Guadalajara y Cuenca fueron más los acogimientos judiciales, en proporción a los administrativos. Estas diferencias deben abrir una vía de reflexión respecto al trabajo de los Equipos Interdisciplinarios que deciden la medida con las familias biológicas. Desde la perspectiva de los derechos de niños y niñas el acogimiento que no llega a judicializarse es mucho más sencillo y cercano. En esta línea, precisamente, se ha pronunciado el informe del Senado. Ahora bien, para lograr esa no judicialización, los Equipos de Menores necesitan recursos humanos, técnicos, y, sobre todo, dedicación temporal.



**Gráfico 4.6.** Acogimientos familiares por forma de constitución (prevalencia): nº de casos y porcentaje por provincias.

Fuente: Elaboración propia a partir de la memoria 2009 del Servicio de Menores de la Dirección General de la Familia.

El acogimiento familiar administrativo aumentó lentamente durante la primera parte de la década. Desde 2005 hasta la actualidad, se ha estabilizado en un prevalencia algo superior a los 300 casos por año. Mientras tanto, el acogimiento judicial también ha aumentado en proporciones similares, pero con picos más bruscos, como la caída a 100 casos en 2001 y la fuerte subida a más de 400 casos en 2007.



**Gráfico 4.7.** Evolución de la prevalencia de acogimientos administrativos y judiciales en Castilla-La Mancha 2000-2009.

Fuente: Elaboración propia a partir del Ministerio de Sanidad y Política Social (2010) y de la memoria 2009 del Servicio de Menores de la Dirección General de la Familia.

A partir de los datos suministrados por el Ministerio de Sanidad y Política Social a través del Observatorio de la Infancia (2010), la tasa regional de acogimiento familiar administrativo, en el año 2008, fue de 96,4 por cada cien mil menores. Este dato sitúa a Castilla-La Mancha entre las cinco Comunidades autónomas con menos prevalencia, por debajo de la tasa nacional (174,9).

Siguiendo a la misma fuente, la tasa regional de acogimientos familiares judiciales producidos en 2008 ascendió a 103,7 por cada cien mil menores. Aunque en este tipo de constitución de la medida de acogimiento familiar, Castilla-La Mancha permanece por debajo de la tasa nacional (145,1), se aproxima mucho más a esta última, dejando tras sí a nueve regiones con tasas de prevalencia más bajas.

Por el contrario, las tasas de incidencia en Castilla-La Mancha (las altas o casos nuevos producidos en 2008) están por encima de las tasas nacionales para ambas vías de formalización. En el caso del acogimiento familiar administrativo, la tasa fue de 38,3 por cada cien mil menores, por encima de la nacional (34,0). Mucho más llamativa resulta la tasa de incidencia del acogimiento familiar judicial: 26,2 en Castilla-La Mancha, frente al 15,7 nacional, lo que la sitúa en la tercera región que más utilizó este tipo de medida, en cifras relativas.

Los efectos negativos de una resolución judicial adversa a un acogimiento son devastadores sobre los y las menores protegidos. Por este motivo, es indispensable que los Equipos Interdisciplinarios que adoptan la decisión de recurrir a ellos, frente a la oposición de las familias biológicas, actúen adecuadamente asesorados por servicios jurídicos especializados: no sólo a la hora de tomar decisiones, sino también a la hora de documentarlas, para poder mantenerlas judicialmente.

### **4.3. ACOGIMIENTOS SEGÚN FINALIDAD Y DURACIÓN**

La Ley 1/1996, de Protección Jurídica del Menor, en su Disposición Final Séptima introduce, como artículo 173 bis del Código Civil, las modalidades del acogimiento: simple, permanente y preadoptivo. El Programa de Acogimiento Familiar de Castilla-La Mancha incluye las dos primeras modalidades (simple y permanente), ya que el acogimiento preadoptivo es un trámite previo a la adopción cuya finalidad es la de establecer un periodo de adaptación del menor en su nueva familia, y supone la ruptura de los vínculos con su familia de origen. Por esta razón, el acogimiento preadoptivo se incluye en los Programas de Adopción.

Una de las conclusiones del informe del Senado (2010) ha sido, entre otras muchas, la de que sería beneficioso dejar de denominar al pre-adoptivo, acogimiento, modificando la normativa para hablar simplemente de pre-adopción, evitando así una terminología que sólo induce a confusión, y retrae a quienes piensan en adoptar.

El acogimiento familiar simple es de carácter transitorio y está orientado al retorno con la familia de origen, o bien como periodo de transición hasta que sea posible adoptar una medida de protección más estable para el menor. Tiene una duración máxima de un año, con posibilidad de establecer dos prórrogas de hasta 6 meses cada una. Esto supone que:

- La familia acogedora debe prestar al niño o a la niña el apoyo complementario que necesita mientras no esté con su familia.
- La familia acogedora, la familia de origen del menor y los equipos técnicos de menores deben trabajar conjuntamente para buscar la mejor resolución de las situaciones conflictivas que puedan concurrir.
- Se deben mantener y favorecer los contactos del menor con su familia mientras dure el acogimiento, para mantener los vínculos afectivos.
- La labor de seguimiento debe ser muy eficaz para advertir la posible presencia de apegos y vínculos inapropiados, que puedan generar conflictos de cara al cese del acogimiento.

El acogimiento familiar permanente se realiza cuando el retorno a la familia biológica no es posible o deseable en interés del bienestar del propio menor, y, al mismo tiempo, la separación definitiva mediante medida de adopción tampoco es un recurso adecuado. La persona menor permanece con la familia de acogida hasta su

mayoría de edad sin que se prevea mientras tanto la vuelta con su núcleo familiar. En muchas ocasiones, las personas acogedoras son familia extensa del menor. Los acogimientos han de promover un desarrollo emocional, físico e intelectual al tiempo que una identidad personal y social. Este tipo de acogimiento presenta las siguientes características:

- Una implicación mucho mayor para la familia acogedora y para el menor, ya que en el escenario del acogimiento es donde alcanzará su desarrollo emocional, físico e intelectual
- La existencia de vínculos y contactos del niño o de la niña con su núcleo familiar de origen, que conviene preservar y mantener por su interés
- El seguimiento y apoyo continuo de los equipos técnicos a la familia acogedora y al menor
- Que se haya descartado la posibilidad de adopción
- Que el menor, con suficiente criterio y siempre que tenga 12 años cumplidos, rechace la adopción

La Orden de 16/01/2009 establece que, con carácter general, no se deben acordar acogimientos permanentes en familia ajena de menores de 6 años de edad.

**Tabla 4.7.** Acogimientos familiares no preadoptivos formalizados en Castilla-La Mancha en 2009.

<b>Modalidad</b>	<b>Simple</b>	<b>Permanente</b>	<b>Totales</b>
<b>Familia Extensa</b>	53 (35,3%)	44 (29,3%)	97 (64,6%)
<b>Familia Ajena</b>	37 (24,6%)	16 (10,6%)	53 (35,3%)
<b>Totales</b>	90 (60%)	60 (40%)	150 (100%)

Fuente: Memoria 2009 del Servicio de Menores de la Dirección General de la Familia

#### **4.4. ACOGIMIENTOS SEGÚN LAS NECESIDADES DEL MENOR**

El acogimiento ordinario es el que se utiliza para atender a niños y niñas que no requieren una atención especializada, mientras que el acogimiento profesionalizado se proporciona a través de una familia ajena y puede ser de dos tipos:

- Acogimiento especializado, destinado a ofrecer un ambiente familiar a menores que presentan necesidades educativas especiales (disminuciones físicas, psíquicas, sensoriales, trastornos graves del comportamiento, enfermedades crónicas, o tener más de dos hermanos). Se exige una especial formación y dedicación por parte de la persona o familia

acogedora, y, una vez formalizado el acogimiento, deben seguir recibiendo un apoyo técnico adaptado a las necesidades del menor acogido. En función de su duración, el acogimiento especializado se puede formalizar con carecer simple o permanente.

- De urgencia: Su finalidad es la de prestar al menor una atención inmediata, evitando el ingreso en un centro, mientras se profundiza en la evaluación del caso y se buscan alternativas de convivencia. Este tipo de acogimiento presenta las siguientes características:
  - En general, suele tratarse de menores de corta edad. Para las y los más mayores suele valorarse como más adecuado el entorno de un piso o centro de protección para la fase del diagnóstico, porque les implica menos a nivel emocional y evita el conflicto de lealtades.
  - La persona o familia de acogida dispone de una capacidad de respuesta inmediata.
  - La evaluación del caso implica contactos continuados con los equipos técnicos de protección.

Con carácter general, el acogimiento de urgencia tiene una duración máxima de 3 meses, con una prórroga máxima de otros tres. Las familias acogedoras de urgencia deben recibir una formación específica para atender esta modalidad de acogimientos.

**Tabla 4.8.** Nº de familias de acogida profesionalizadas (en activo y en bolsa). Castilla-La Mancha 2009.

Provincia	Familias especializadas	Familias de urgencia	Totales
Albacete	2	1	3
Ciudad Real	4	7	11
Cuenca	1	3	4
Guadalajara	2	3	5
Toledo	4	2	6
<b>TOTAL</b>	<b>13</b>	<b>16</b>	<b>29</b>

Fuente: Memoria 2009 del Servicio de Menores de la Dirección General de la Familia

El número de familias profesionalizadas es todavía muy bajo. De hecho, se mantiene en cifras similares a las de año 2002, cuando se registraron 21 acogimientos profesionalizados (Fernández del Valle y Bravo, 2003:49).

El desarrollo reglamentario del acogimiento profesionalizado ha estado pendiente durante diez años, a pesar de estar anunciado ya en la ley 3/1999, lo que no ha ayudado al conocimiento, expansión y normalización de este recurso, que responde a las necesidades de los y las menores. La definición de los requisitos y del procedimiento contribuirá a su difusión inmediata, que sería conveniente, pues se

hace necesario potenciar esta modalidad como prioridad pública y socialmente necesaria. Para ello, se proponen medidas como:

- La evaluación y el aprendizaje de la experiencia acumulada, destacando los ejemplos de buenas prácticas.
- Mejorar sustancialmente la cobertura económica para las personas que se deben dedicar de forma exclusiva al acogimiento profesionalizado.
- Redefinir y ampliar los perfiles de la persona acogedora profesionalizada, de forma que se pueda disponer de personal especializado en casos complejos de menores.
- Diseñar planes de captación y formación focalizados en perfiles de población con una mayor predisposición al acogimiento, a través de los movimientos asociativos, colegios profesionales o universidades.

#### **4.5. AYUDAS ECONÓMICAS PARA LAS FAMILIAS ACOGEDORAS**

El procedimiento y cuantía de las ayudas económicas de apoyo al acogimiento familiar de menores en Castilla-La Mancha se regulan a través del Decreto 129/2006, de 26-12-2006. El procedimiento que se establece es de concesión directa por razones de interés público y social. Respecto a la ayuda económica, el Decreto 129/2006 establece una serie de cuantías máximas que varían en función de las siguientes modalidades de acogimiento:

- En familia ajena: 19 euros por menor y día.
- En acogimientos profesionalizados: 25 euros por menor y día.
- En acogimientos de urgencia: 28 euros por menor y día.
- En familia extensa: entre 2 y 9 euros por cada menor y día, con criterios de modulación en función de la renta familiar.

Mientras que para las familias ajenas los importes son fijos, los importes de las subvenciones a las familias extensas se modulan en función de su nivel socioeconómico. En la Orden de 25/02/2009, de la Consejería de Salud y Bienestar Social, se actualizaron los límites de ingresos a tener en cuenta en las ayudas económicas de apoyo al acogimiento familiar de menores en familia extensa.

Tal vez, en el momento actual de profunda crisis económica, resulte crucial reflexionar respecto al diferente trato económico que se otorga a los acogimientos, atendiendo a la modalidad de los mismos. Si tenemos en cuenta que las familias extensas pertenecen en muchas ocasiones a niveles económicos desfavorecidos, mientras que en las ajenas es más bien al contrario, resulta interesante replantear estas ayudas para favorecer, finalmente, a la protección y el desarrollo real de esas y esos menores en acogimiento.

En 2009, las familias que se hicieron cargo del 80,2% de menores acogidos recibieron ayudas económicas por este concepto, por un importe anual medio de 4.708,7 euros (tabla 4.9).

**Tabla 4.9.** Ayudas económicas a las familias acogedoras de Castilla-La Mancha en 2009, por provincias.

Provincia	Nº de beneficiarios	Total menores acogimiento familiar	% Menores con ayuda económica	Importe total (en euros)	Importe medio (en euros)
Albacete	152	177	85,9%	735.162,5	4.836,6
Ciudad Real	171	226	75,7%	802.276,8	4.691,7
Cuenca	51	56	91,1%	268.000,0	5.254,9
Guadalajara	55	64	85,9%	257.348,8	4.679,1
Toledo	91	125	72,8%	385.723,8	4.238,7
<b>Castilla-La Mancha</b>	<b>520</b>	<b>648</b>	<b>80,2%</b>	<b>2.448.511,9</b>	<b>4.708,7</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la memoria 2009 del Servicio de Menores de la Dirección General de la Familia.

La tabla 4.10 muestra cómo entre 2007 y 2010 se ha producido un incremento del 9,8% del presupuesto destinado a las ayudas económicas, para un 16% más de personas beneficiarias. Sin embargo, la intensidad protectora ha caído en un 5,6%: es decir, que la cuantía media por ayuda ha ido descendido durante el periodo estudiado. En 2010, aumenta el número de familias que reciben ayuda económica, pero a costa de continuar perdiendo intensidad en la protección, con un descenso del importe medio de un 4,3%.

**Tabla 4.10.** Ayudas económicas a las familias acogedoras de Castilla-La Mancha en 2007 y 2010.

Año	Nº de beneficiarios	Total menores acogimiento familiar	% Menores con ayuda económica	Importe total (en euros)	Importe medio (en euros)
2007	466	623	74,80%	2.222.126,40	4.768,50
2008	468	646	72,45%	2.211.380,70	4.725,20
2009	520	648	80,20%	2.448.511,90	4.708,70
2010	542	642	84,42%	2.440.978,14	4.503,65
<b>Variación 2007/10</b>	<b>16%</b>	<b>3%</b>	<b>12,9%</b>	<b>9,8%</b>	<b>-5,6%</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la memoria 2009 del Servicio de Menores de la Dirección General de la Familia.

Con la excepción de la intensidad protectora, las ayudas económicas se han incrementado sustancialmente a lo largo de la década. Como se puede observar en la tabla 4.11, la cuantía económica total en el año 2002 fue una cuarta parte de la destinada en la actualidad, y estuvo distribuida entre el 28,9% de las familias

acogedoras frente al 84,4% de las familias beneficiadas durante el año 2010. El momento de inflexión se produce en el año 2005.

**Tabla 4.11.** Evolución de las ayudas económicas a las familias acogedoras en Castilla-La Mancha, 2002-2010.

Año	Beneficiarios	% sobre total	Importe total	Importe medio	Variación anual del Importe total
2002	114	28,9	563.202,0	4.940,4	---
2003	199	45,7	748.428,0	3.760,9	32,89
2004	135	29,2	747.680,0	5.538,4	-0,10
2005	356	64,6	1.641.758,0	4.611,7	119,58
2007	466	74,8	2.222.126,4	4.768,5	35,35
2008	468	72,4	2.211.380,7	4.725,2	-0,48
2009	520	80,2	2.448.511,9	4.708,7	10,72
2010	542	84,4	2.440.978,1	4.503,6	-0,31
<b>Incremento del importe total 2002-2009</b>					<b>333,41 %</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de Fernández del Valle y Bravo (2003), del Plan Integral de Apoyo a la Familia en Castilla-La Mancha 2007-2011, y de la memoria 2009 del Servicio de Menores de la Dirección General de la Familia.

De todas formas, la distribución de las ayudas económicas es muy diferente en función de que se trate de una familia extensa o de una familia ajena. Estas últimas perciben unos 6.935 euros al año por el primer menor acogido (en el caso de estar profesionalizadas, ascendería a un mínimo de 9.125 euros/año), mientras que las familias extensas habrían percibido, en promedio, unos 3.729 euros por menor/año. De esta forma, estimamos que a los 159 menores acogidos en familia ajena se les asignó el 45% de la cuantía total destinada a esta modalidad de ayuda, mientras que el 55% restante se distribuyó entre algo más de 360 menores acogidos en familia extensa.

Para afrontar gastos extraordinarios relacionados con tratamientos odontológicos, oftalmológicos, psicológicos o de naturaleza similar, el Decreto 129/2006 establece de forma excepcional la posibilidad de fijar un módulo más elevado o complementario para las familias extensas. Esta misma posibilidad se amplía a las familias ajenas en el artículo 13.2.a) de la Orden de 16/01/2009, de la Consejería de Salud y Bienestar Social, por la que se regula el programa de acogimiento familiar de Castilla-La Mancha. En el año 2009, se destinaron a este fin 53.183,50 euros (el 2,17% del total presupuestado para el apoyo a las familias acogedoras), distribuidos entre 53 solicitudes. En 2010, el presupuesto destinado a este tipo de ayudas descendió a los 29.856,32 euros.

#### **4.6. LA ORGANIZACIÓN Y LOS PROCEDIMIENTOS EN EL PROGRAMA DE ACOGIMIENTO FAMILIAR**

La Ley 3/1999, de 31 de marzo, del Menor de Castilla-La Mancha, dedica el Capítulo VII al Acogimiento, y la Sección Primera al Acogimiento Familiar. En ella se establecen los criterios generales y se reconocen las modalidades de acogimiento simple, permanente y preadoptivo, así como el profesionalizado. También figura el compromiso de formar, seleccionar y apoyar técnica y económicamente a las familias acogedoras.

La Orden de 16/01/2009, de la Consejería de Salud y Bienestar Social, regula el Programa de Acogimiento Familiar de Castilla-La Mancha, revisando y completando la derogada Orden de 18-12-2003, que abordaba esta misma materia. En esta norma se detallan los principios de actuación, las diferentes tipologías de familia acogedora vigentes, los derechos de los menores acogidos, así como los derechos y obligaciones de las familias acogedoras y de los progenitores o tutores del menor. También se relacionan con detalle la metodología y los procedimientos de actuación: requisitos para solicitar y participar en el programa, periodo de formación, comprobación de condiciones en familia ajena, incorporación a la bolsa de familias colaboradoras, valoración de la familia extensa, criterios de selección de las familias, así como la constitución, preparación, acoplamiento, seguimiento y cese del acogimiento.

El Decreto 4/2010, de 26/01/2010, de protección social y jurídica de los menores en Castilla-La Mancha, destina el Capítulo VI a señalar aspectos procedimentales (órganos administrativos competentes, formación previa de las familias, realización de estudio técnico e inscripción en el Registro de familias colaboradoras) así como a definir y diferenciar el acogimiento en familia extensa y familia ajena. Pero donde más se extiende este Decreto es en los requisitos para participar, así como en los derechos y obligaciones de las personas acogedoras.

A mediados de 2010, la Dirección General de la Familia ha publicado el Manual de procedimientos y protocolo de actuación en el Programa de Acogimiento Familiar en Castilla-La Mancha. Se trata de un documento extenso, articulado en torno a las siguientes fases:

- Captación.
- Solicitud.
- Sesión informativa-formativa.
- Formación y valoración de las familias acogedoras.
- Selección de la familia acogedora.
- Acoplamiento menor-familia acogedora.
- Seguimiento y evaluación del acogimiento familiar.
- Cese del acogimiento familiar.

El Manual realiza una descripción sencilla pero detallada de las diferentes etapas. Resulta especialmente prolijo en la inclusión de modelos de resolución de procedimientos: unos quince modelos diferentes. Este dato vuelve a hacer preciso recordar la necesidad de que los Equipos Interdisciplinarios de Menores que toman la decisión de utilizar el acogimiento familiar como medida de protección idónea para una persona menor cuenten con el asesoramiento cercano de especialistas en abogacía que contribuyan a garantizar que se formaliza en forma adecuada la protección, y que se documenta de forma que se pueda defender jurídicamente frente a la familia, si ello es preciso.

Dentro de la complejidad creciente de la que se ha ido dotando el Programa de Acogimiento Familiar durante los últimos diez años, la Dirección General de la Familia ha repartido las funciones para implementarlo entre las siguientes entidades:

- Dirección General competente en materia de Familia. (D.G.F).
- Equipo Interdisciplinario de Menores (E.I.M.) de la Delegación provincial.
- Profesionales de la Entidad Colaboradora (P.E.C.)
- Profesionales del Punto de Encuentro (P.P.E.)
- Servicios Sociales Básicos (S.S.B.)

**Tabla 4.12.** Distribución de funciones por Entidades en el programa de acogimiento familiar de Castilla-La Mancha.

FUNCIONES	ENTIDADES				
	DGF	EIM	PEC	PPE	SSB
1. Captación de familias acogedoras:					
1a. Campañas de información y sensibilización a la población en general.	X	X	X		X
1b. Captación de familias acogedoras en tejido asociativo y otros contextos.					
2. Recepción de solicitudes.		X			
3. Contactos iniciales con la familia acogedora		X			
4. Formación de los familiares, con la colaboración de: (sic.)		X	X		
5. Valoración de los familiares		X	X		
6. Selección de las familias, con la colaboración de: (sic.)		X	X		
7. Proporcionar información general y ser referente de las familias acogedoras de manera individual.		X	X		
8. Facilitar y apoyar la salida del menor de su familia biológica		X	X		
9. Facilitar y apoyar el acoplamiento menor-familia acogedora.		X	X		
10. Preparar contactos con la familia biológica durante el acogimiento.		X			

FUNCIONES	ENTIDADES				
	DGF	EIM	PEC	PPE	SSB
11.Realización de contactos familia biológica-menor.				X	
12.Seguimiento y elaboración de informes sobre la familia biológica. Toma de decisiones sobre plan de caso del menor.		X			
13. Seguimiento y elaboración de informes sobre la familia de acogida. Apoyo personalizado al acogimiento.			X		
14.Toma de decisiones sobre cese acogimiento familiar y relacionados con la familia biológica.		X			
15.Preparación del cese del acogimiento.		X	X		
16.Revisar y actualizar los contenidos de la formación.		X			
17. Evaluar la calidad del servicio.		X			
18.Mantenimiento de estadísticas del programa.			X		
19.Seguimiento de las familias en bolsa.			X		
20. Reuniones de información y coordinación entre la Delegación y la Entidad Colaboradora. Elaboración de informes.		X	X		
21 Seguimiento, evaluación y programación del Programa de Acogimiento Familiar.	X	X			

Fuente: Manual de procedimientos y protocolo de actuación en el programa de acogimiento familiar en Castilla-La Mancha 2010.



En lo que se refiere a la captación de familias acogedoras y difusión del programa, el Servicio de Menores de la Dirección General de la Familia promueve campañas a nivel regional en las que utiliza la televisión, la prensa escrita y la radio, con el fin de sensibilizar y despertar los primeros intereses. Para ello, se apoya en la edición de posters y folletos como el que lleva dando imagen al Programa de Acogimiento Familiar desde el año 2008, bajo el lema “Un lugar en tu casa, un sitio en tu corazón”.

En esta línea, queda todavía por explorar el potencial de Internet, puesto que la información proporcionada en la página web [www.jccm.es](http://www.jccm.es), aunque correcta en el lenguaje y proceso administrativo a seguir, no circula con fluidez por la red ni se presenta de forma estimulante y sugerente.

Desde este nivel, también se promueven encuentros entre familias acogedoras de Castilla-La Mancha con las de otras Comunidades autónomas (Aragón, Valencia, Murcia) y jornadas como la que tuvo lugar en Toledo, el 4 y 5 de diciembre de 2006, sobre “Buenas prácticas en el Acogimiento Familiar”. Pero fuera de la iniciativa

pública, apenas es visible la presencia de un movimiento asociativo consolidado a nivel regional. También es un reto de la Administración ser capaz de propiciar al auge de este tipo de asociaciones, comprendiendo que pueden ofrecer la cobertura de necesidades a las que el sector público no alcanzará, y que, al mismo tiempo, pueden ofrecer una visión de crítica saludable.

Las Delegaciones Provinciales de Salud y Bienestar Social asumen tareas de captación de familias acogedoras en diferente medida. La aparición en medios de comunicación locales y provinciales, la difusión de materiales (carteles, folletos, guías, etc.), así como las reuniones informativas y charlas dirigidas a grupos específicos de población constituyen las actividades más utilizadas. Por ejemplo, en el año 2009, Albacete realizó una campaña focalizada en profesionales de los servicios sociales, sanitarios y de la educación, mientras que Guadalajara se centraba en informantes-clave próximos a la comunidad marroquí con el objetivo de encontrar familias acogedoras dentro de ese origen cultural.

Esa misma Delegación ha promovido también, en 2010, una campaña denominada “El arte de acoger”, que consistió en realizar una jornada lúdica en la Escuela de Artes y Oficios de Albacete en la que los y las menores realizaron obras pictóricas, expuestas posteriormente al público junto a una campaña de sensibilización, primero en la sede de la Oficina del Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha, y luego en la entrada a los almacenes de una gran firma comercial. Se pretende que, durante 2011, la muestra viaje al resto de localidades importantes de la provincia.

Al respecto, cabe destacar la experiencia del Servicio de Menores de Ciudad Real, que consiste en destinar con dedicación exclusiva a dos de sus profesionales técnicos al Programa de Acogimiento Familiar. Es de resaltar esta praxis, ya que, con esta organización del trabajo, Ciudad Real dispone del mayor número de familias acogedoras ajenas y profesionalizadas, y de una bolsa que constituye también un recurso para las otras provincias.

Para realizar este tipo de actividades se dispone del personal de los respectivos Servicios de Menores, así como del apoyo de las entidades colaboradoras. En la actualidad, las entidades colaboradoras se muestran muy dependientes del Servicio de Menores respecto a estas tareas, y carecen de un abordaje global y planificado en materia de captación y sensibilización.

Es digna de reflexión la circunstancia de que, desde finales de la década anterior y hasta comienzos del año 2009, la Fundación Internacional O’Belén (FIOB) era la única entidad colaboradora a través del Programa CAME. A partir de abril de ese año, la Administración autonómica ha cambiado por otras entidades colaboradoras en Albacete (Mensajeros de la Paz), Cuenca (ACOFAM) y Toledo (AMEFAES). La entidad COLABORA se incorpora en 2010 para gestionar un programa de apoyo al acogimiento familiar en Ciudad Real, mientras que la actividad de FIOB se circunscribe a la provincia de Guadalajara.

La diversificación de entidades colaboradoras ha venido acompañada de un incremento del presupuesto destinado a los programas de apoyo, seguimiento y captación, que suponen algo más del 16% de la inversión en el Programa de Acogimiento Familiar (tabla 4.13).

**Tabla 4.13.** Financiación a las Entidades Colaboradoras para realizar actuaciones de apoyo en Acogimiento Familiar en Castilla-La Mancha 2008-2010.

Año	Financiación a Entidades colaboradoras	Incremento anual	Inversión anual en acogimiento familiar	% Destinado a Entidades colaboradoras
2008	472.865 €	---	2.684.245	17,6 %
2009	489.147 €	3,4 %	2.990.842	16,3 %
2010	551.845 €	12,8 %	3.022.679	18,3 %

Fuente: Elaboración propia a partir de las Resoluciones 09/07/2008, 2010/21366 y de la memoria 2009 del Servicio de Menores de la Dirección General de la Familia

Responsables y personal técnico de servicios sociales municipales de la región manifiestan la escasa implicación en actividades de captación y sensibilización de familias acogedoras. No es habitual que los Servicios Sociales de Base reciban materiales o propuestas para realizar campañas de captación. Sus profesionales tampoco creen tener un acceso directo y habitual con los perfiles de familias potencialmente acogedoras, ni sienten que dispongan del tiempo y la especialización suficiente como para dedicarse a este tipo de actividades. En algunas de las dependencias visitadas no se conocía, por ejemplo, el protocolo de actuación en acogimiento familiar, y en otras habían recibido esta información con motivo de las entrevistas recabadas en este Informe.

En lo que se refiere al resto de funciones, un número destacado corresponde a los EIM, que en la práctica intentan aliviar apoyándose en los PEC, sobre todo en las funciones que conciernen a la formación, valoración, seguimiento y apoyo a las familias de acogida. La diversificación de entidades colaboradoras puede contribuir a una atención más intensiva sobre el territorio, así como a la necesidad de realizar el seguimiento de todas las familias extensas (tabla 4.14). Ahora bien, exigirá un mayor esfuerzo de coordinación a las Delegaciones Provinciales y a la propia Dirección General, para evitar diferentes atenciones a las familias.

**Tabla 4.14.** Evolución de actividades de formación/valoración y de seguimiento de familias acogedoras.

	2006	2009	% Incremento
<b>Familias formadas/valoradas</b>	26	40	54,0 %
<b>Nº TOTAL DE SEGUIMIENTOS</b>	<b>4.881</b>	<b>12.594</b>	<b>158,0 %</b>
Nº Seguimientos presenciales	1.481	4.130	178,8 %
Nº Seguimientos telefónicos	3.400	8.038	136,4 %
<b>Familias acogedoras</b>	229	488	113,1 %
<b>Menores atendidos</b>	308	648	110,3 %

Uno de los retos actuales para el sistema de protección de menores es el aumento del número de familias formadas y disponibles para realizar acogimientos familiares (tabla 4.15).

**Tabla 4.15.** Banco de familias acogedoras disponibles.

	2002	2009
<b>Nº familias disponibles</b>	15	32
<b>Tasa (por 100.000 habitantes)</b>	0,85	1,57

Fuente: Elaboración propia a partir de Fernández del Valle (2003) y de la memoria 2009 del Servicio de Menores de la Dirección General de la Familia

Respecto a los seguimientos, a pesar de lo dispuesto en el Protocolo, la información obtenida ha permitido constatar que, en la mayoría de las provincias, los correspondientes a familia ajena son realizados generalmente por los PEC, mientras que los de familia extensa los atiende personal técnico del Equipo Interdisciplinar. Esta distinción no sólo no ha sido debidamente justificada, sino que, si la finalidad última de la incorporación de entidades asociadas al terreno es la cercanía y liberar de trabajo a los EIM, no se comprende bien. Otros criterios, como el utilizado por la Delegación Provincial de Ciudad Real para realizar los seguimientos a través de la entidad colaboradora en aquellas localidades con una deficiente o inexistente colaboración de los servicios sociales básicos, parecen más adecuados.

Es ahora cuando se está tomando consciencia de que los acogimientos en familia extensa necesitan de mayor apoyo. La respuesta positiva de un familiar que se ofrece como la mejor alternativa posible de protección supone un menor coste para el sistema, pero eso ha hecho que se descuide la necesidad de invertir en actividades de formación, apoyo y seguimiento. Sin embargo, la evidencia científica muestra peores resultados del acogimiento cuando las personas acogedoras reciben menos apoyo de los servicios sociales, mientras que quienes cuentan con más apoyo presentan un menor número de rupturas (Fernández del Valle et al., 2008).

Por ello, potenciar y ampliar la formación previa obligatoria y los servicios de seguimiento y atención posterior, así como mejorar el asesoramiento y orientación en

los casos de acogimiento, es una línea de trabajo ineludible, tal y como ha reseñado recientemente la Federación de Asociaciones para la Prevención del Maltrato Infantil en el documento “Veinte propuestas para la mejora de la atención a la infancia y la juventud en España “. A este respecto, como ha resaltado el Senado en su informe, la formación se debe ampliar también a las familias extensas.

Esta diferencia de atención puede resultar clave a la hora de explicar las dificultades que refieren en sus quejas las personas acogedoras para acceder a numerosos servicios esenciales, lo que les obliga a ser siempre quienes, como encargadas de la guarda, han de ocuparse de lograrlos para los menores, con escasa ayuda del sistema público de protección.

Por otra parte, resulta incomprensible que la actuación de los Servicios Sociales Básicos queda al margen de intervenir con la familia biológica en las funciones de facilitar y apoyar la salida del menor de su familia biológica, la realización de contactos familia biológica-menor, el seguimiento y elaboración de informes sobre la familia biológica, o la toma de decisiones sobre cese del acogimiento familiar y relacionados con la familia biológica (tabla 4.12). Ello, además, redundante, con absoluta certeza, en una perspectiva inferior de retorno de los menores tutelados.

A este respecto, la Administración autonómica debería disponer de programas intensivos y de calidad trabajando la reunificación con las familias de origen, tanto para los casos en que dicha reunificación acabe siendo posible, como para avalar el paso de los y las menores a otras medidas de protección más estables cuando no hay respuesta de la familia biológica a pesar del trabajo técnico realizado. Es precisa además una evaluación del modelo que propone la Delegación Provincial de Ciudad Real y sus resultados, que son exitosos en número de personas acogedoras de todas las modalidades de acogimiento, al disponer de un equipo técnico especializado.

En el sistema de protección, las mejoras deben ser diseñadas globalmente, tomando todo el sistema en consideración. Las y los menores y sus familias no pertenecen a un tipo específico de medida de protección, sino que presentan itinerarios en los que la cantidad, variedad y orden de emplazamientos constituyen variables fundamentales.

Respecto a las funciones de evaluación y programación, si bien es cierto que en los últimos años se ha puesto una mayor atención en el diseño pormenorizado de los procedimientos, es necesario generar un sistema de monitorización que permita evaluar los componentes, procesos y resultados del Programa de Acogimiento Familiar. Por el momento, la aplicación informática ASISTE está centrada en los casos de protección, incorporando los hitos jurídico-administrativos del menor tutelado, mientras que las entidades colaboradoras registran y contabilizan datos sobre el acogimiento familiar con sus propios medios. La intervención que se efectúa con la familia de origen desde los Servicios Sociales de Base se incorpora a otro soporte informático denominado MEDAS, sin que exista conexión con las anteriores.

## CAPÍTULO 5. EL ACOGIMIENTO RESIDENCIAL Y LOS PROGRAMAS DE AUTONOMÍA

En la actualidad, la atención residencial forma parte de una red de recursos para la protección de menores que se complementan entre sí y que se gradúan en función de la situación de cada familia. Esa red está formada por un conjunto de recursos que comienza por los servicios públicos de salud y educación, los programas de apoyo a la familia, pasando por las diferentes modalidades de acogimiento familiar, hasta llegar a los centros residenciales de tratamiento más especializado. La configuración del sistema de protección de menores a través en una red de medidas interconectadas permite graduar la intervención según la intensidad de las necesidades de la familia y de cada menor. A su vez, se ajusta mejor al principio de normalización y contribuye a desdibujar el efecto estigmatizador de las personas usuarias de los servicios de protección.

El artículo 49 de la Ley 3/1999 define el acogimiento residencial como una medida de protección del menor por la que éste se integra en un centro, correspondiendo su guarda a la persona a cargo de la dirección del mismo, bajo la supervisión de la Administración autonómica y del Ministerio Fiscal. Por su parte, el Decreto 4/2010, en el artículo 31, establece que la finalidad de esta medida es la de proporcionar al menor un marco de convivencia adecuado, en un centro que se adapte a sus necesidades.

En el año 2008, la tasa de acogimiento residencial en Castilla-La Mancha fue de 130,5 por cada cien mil menores, lo que situaba a la región por debajo de la tasa nacional (196,1). En el siguiente año, el 2009, la tasa regional fue de 126,7 por cada cien mil menores. En números absolutos, 489 menores estaban siendo atendidos en el programa de acogimiento residencial a 31 de diciembre de 2009, con la distribución por provincias que se presenta en la tabla 5.1. En términos absolutos, Ciudad Real cuenta con el mayor número de menores en este tipo de recursos. Cuenca sobresale en cifras relativas, es decir en el número de acogidos en proporción a la población menor de edad en la provincia, por efecto de la infraestructura de la organización Aldeas Infantiles SOS, creada en 1992, con capacidad para acoger a un buen número de menores con necesidades de protección.

**Tabla 5.1.** Prevalencia de acogimientos residenciales, por provincias. Castilla-La Mancha.

	Nº de Menores	Población 0-17 años	Tasa regional	Tasa provincial
<b>Albacete</b>	116	74.729	30,1	155,2
<b>Ciudad Real</b>	131	96.416	34,0	135,9
<b>Cuenca</b>	70	34.304	18,1	204,1
<b>Guadalajara</b>	59	46.587	15,3	126,6
<b>Toledo</b>	113	133.793	29,3	84,5
<b>CLM</b>	489	385.829	126,7	---

Tasas por cada 100.000 niños.

Fuente: Elaboración propia a partir de la memoria 2009 del Servicio de Menores de la Dirección General de la Familia y del INE; Revisión del Padrón Municipal 2009.

Guadalajara destaca, durante el año 2009, en el número de nuevos casos producidos en acogimiento residencial, tanto en números absolutos como relativos (tabla 5.2). Albacete y Toledo vienen incrementando significativamente las altas ya desde 2007, mientras que se han estabilizado en Ciudad Real (en algo más de 60 altas por año) y se contienen en Cuenca (algo menos de 40 altas por año).

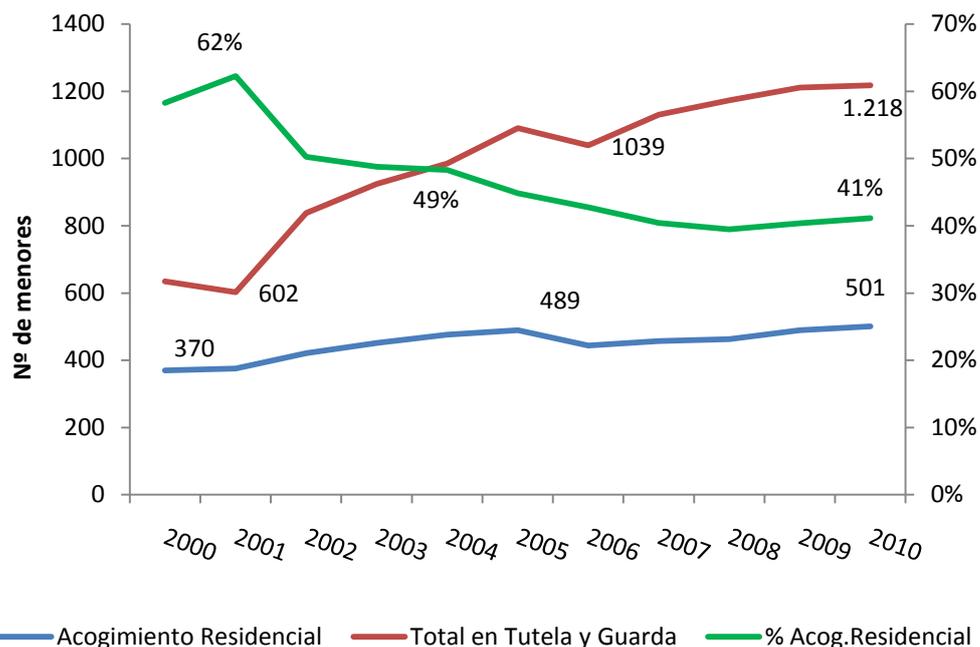
**Tabla 5.2.** Incidencia de Acogimientos Residenciales, por provincias. Castilla-La Mancha 2009.

	Nº de menores	Población 0-17 años	Tasa regional	Tasa provincial
<b>Albacete</b>	73	74.729	18,9	97,7
<b>Ciudad Real</b>	61	96.416	15,8	63,3
<b>Cuenca</b>	39	34.304	10,1	113,7
<b>Guadalajara</b>	69	46.587	17,9	148,1
<b>Toledo</b>	62	133.793	16,1	46,3
<b>CLM</b>	304	385.829	78,8	---

Tasas por cada 100.000 niños.

Fuente: Elaboración propia a partir de la memoria 2009 del Servicio de Menores de la Dirección General de la Familia y del INE; Revisión del Padrón Municipal 2009.

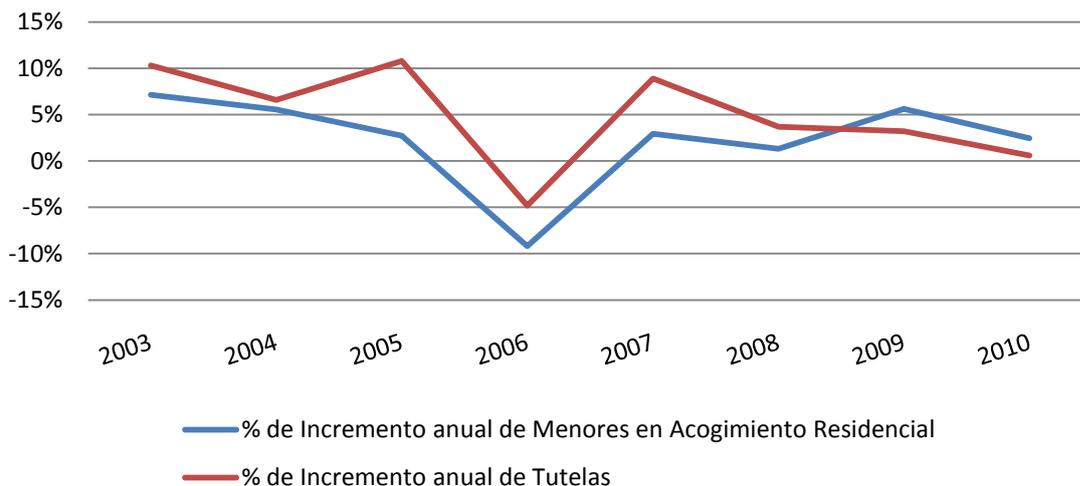
La primera década del siglo XXI registra una lenta pero continuada tendencia ascendente en el número de menores en acogimiento residencial. En el año 2002, superan la cifra de cuatrocientos casos, y en 2010, por primera vez, llegan a ser quinientos (Gráfico 5.1). Sin embargo, en relación al total de tutelas y guardas administrativas que asume la Administración autonómica, la proporción de acogimientos residenciales se sitúa en los últimos años sobre el 40 %.



**Gráfico 5.1.** Evolución del nº de menores en acogimiento residencial y porcentaje respecto del total de menores tutelados en Castilla-La Mancha 2000-2010 (prevalencia).

Fuente: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por la Dirección General de la Familia.

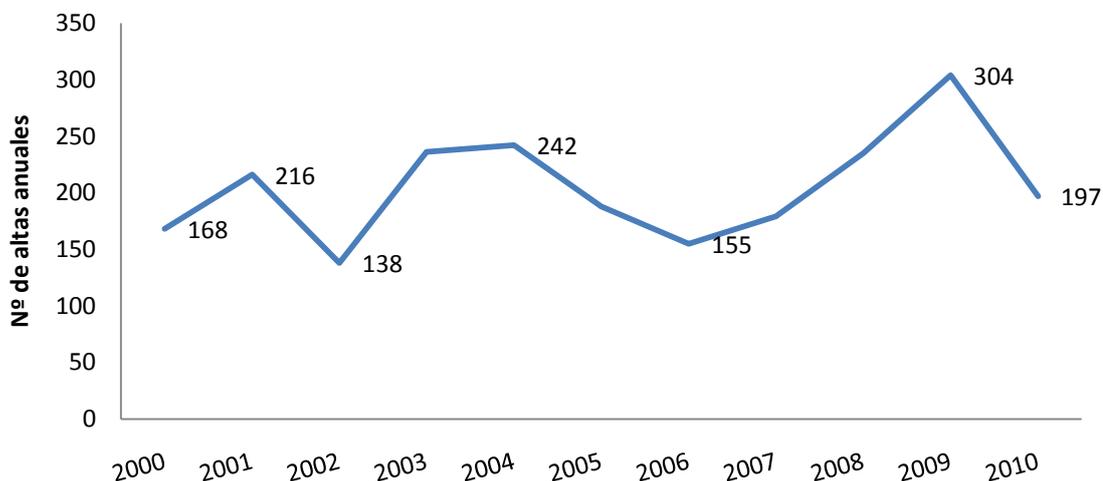
En 2006, los menores en acogimiento residencial (prevalencia) descendieron en un 10%. A partir del siguiente año han ido subiendo paulatinamente, hasta que, en 2009, su ritmo de crecimiento interanual supera al de tutelas (Gráfico 5.2).



**Gráfico 5.2.** Evolución interanual de tutelas y de menores en acogimiento residencial (prevalencia). Castilla-La Mancha 2000-2010.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por la Dirección General de la Familia.

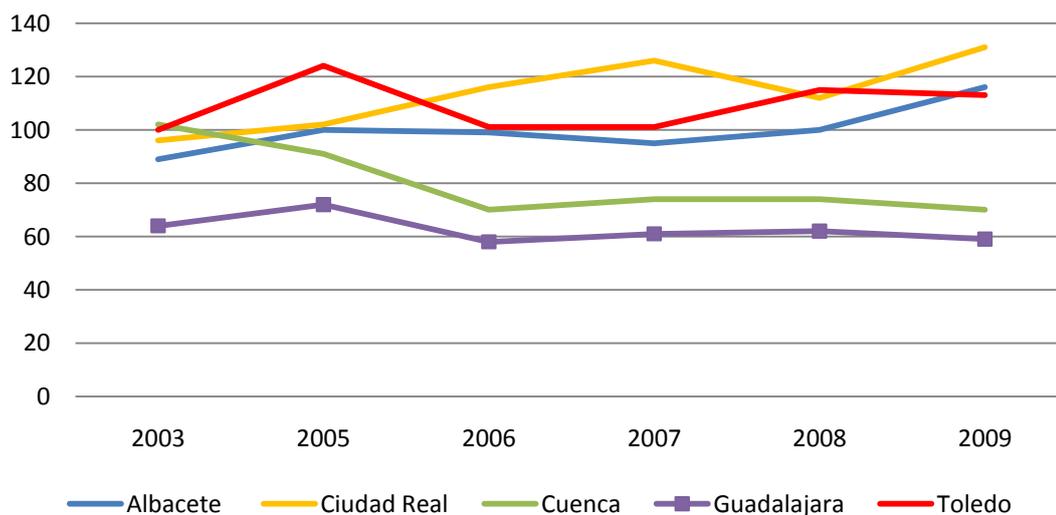
El número de altas anuales en acogimiento residencial registró en Castilla-La Mancha un aumento sustancial durante el año 2009 (al igual que sucedió en el resto de España), seguido de una apuntada caída en 2010. Esta caída tan acentuada es la tercera que se produce durante el periodo estudiado, tras las producidas en el año 2002 y en el periodo 2005-2007 (Gráfico 5.3).



**Gráfico 5.3.** Evolución del nº de altas anuales en acogimiento residencial. Castilla-La Mancha 2000-2010.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por la Dirección General de la Familia.

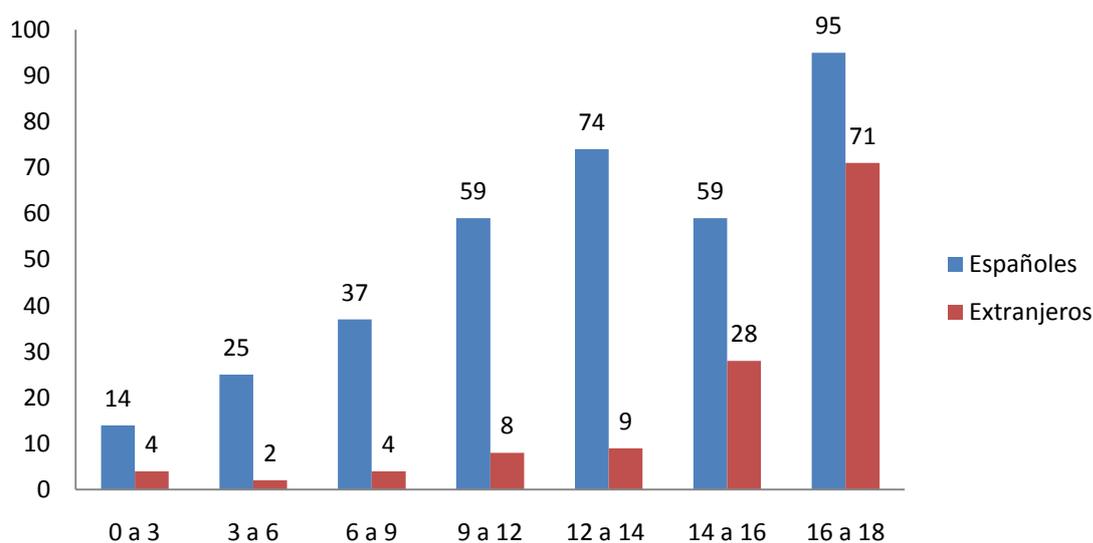
Entre los años 2007 y 2009, Cuenca, Guadalajara y Toledo han estabilizado el número de casos de menores atendidos en acogimiento residencial, mientras que Albacete y Ciudad Real registran un incremento continuado (gráfico 5.4).



**Gráfico 5.4.** Evolución del nº de acogimientos residenciales (prevalencia), por provincias. Castilla-La Mancha 2003-2009.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por la Dirección General de la Familia.

La distribución por edades en acogimiento residencial en Castilla-La Mancha es coherente con los principios de la normativa en protección de menores. En el gráfico 5.5 se observa una correlación positiva por la que, a mayor edad, aumenta también el número de menores en acogimiento residencial. A partir de los 14 años también se observa el peso específico de los Menores Extranjeros No Acompañados en este tipo de recursos.



**Gráfico 5.5.** Menores en acogimiento residencial, por grupos de edad, en Castilla-La Mancha a 31/12/2009.

Fuente: Memoria 2009 del Servicio de Menores de la Dirección General de la Familia.

El interés superior del menor se debe concretar aquí en la subsidiariedad que corresponde al acogimiento residencial respecto a la posibilidad de que viva con una familia, sobre todo en lo que a las y los menores de menor edad se refiere. Aun así, la tendencia actual es la de progresar en la ampliación de familias acogedoras especializadas, profesionalizadas y de urgencia para evitar que menores de 6 años no tengan que pasar siquiera por los Centros de primera acogida y valoración. De todas formas, aunque prosperen iniciativas respecto a la supresión legal del acogimiento residencial para menores de seis años, es prudente mantener esta modalidad de protección respecto a situaciones excepcionales y debidamente justificadas.

La mayoría de menores por debajo de los 5 años que viven en un centro residencial lo hacen por alguna de estas razones:

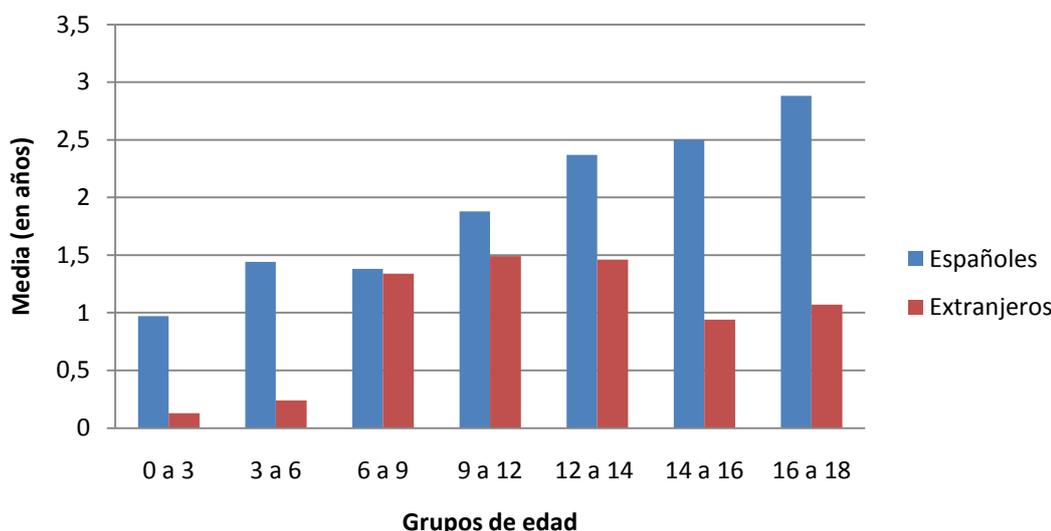
- Porque no hay, en el momento de declarar la situación de desamparo, una familia acogedora de urgencia, para diagnóstico, o en el entorno más cercano.
- Necesidad de pasar por un Centro de primera acogida y valoración.
- Para evitar separarlos de su grupo de hermanos y hermanas.

- Porque existe una fuerte resistencia inicial por parte de la familia biológica a que el o la menor sean atendidos por una familia acogedora.

La estancia media en recursos residenciales en Castilla-La Mancha es de 1,4 años, aunque bajo esta cifra no se debe ocultar la elevada dispersión en función de la edad, nacionalidad o las condiciones de salud física y síquica de cada menor y cada adolescente.

La estancia aumenta por encima de la media en menores a partir de los 12 años (gráfico 5.6). Se sitúa en 2,6 años, con una amplia desviación típica, en la medida que una proporción de esos menores llevan más de seis años dentro del sistema de protección y el pronóstico es que continuarán en él hasta la mayoría de edad.

La estancia media de menores de origen español es de 1,9 años frente a 1 año en menores de origen extranjero. La diferencia se establece fundamentalmente a partir de menores de origen extranjero, puesto que la mayoría llegan a la red de protección a partir de los 14 años.



**Gráfico 5.6.** Estancia media (en años) de menores en acogimiento residencial, a 31/12/09.  
Fuente: Memoria 2009 del Servicio de Menores de la Dirección General de la Familia.

## 5.1. NORMATIVA BÁSICA

La Ley 3/1999, de 31 de marzo, del Menor de Castilla-La Mancha, dedica el Capítulo VII, Sección Segunda, al Acogimiento Residencial, introduciendo las siguientes cuestiones:

- Concepto de acogimiento residencial.
- Procedimiento de ingreso: Por resolución administrativa, por decisión judicial y en el supuesto de los casos de urgencia.

- Los traslados de Centro, que deben acordarse por resolución motivada, previa audiencia del menor, siempre que tenga cumplidos los doce años.
- La complementariedad con la medida de acogimiento familiar.
- Tipología básica de recursos de acogimiento residencial: Centros de carácter abierto y centros especializados, que pueden ser de titularidad pública o dependientes de entidades colaboradoras.
- La elección de Centro en el que acoger a cada menor se realiza a propuesta del Equipo Interdisciplinar de Menores y lo decide el órgano correspondiente de la Consejería competente en materia de menores.
- Condiciones de los Centros de Acogimiento Residencial: Deben estar autorizados según la normativa vigente, que a finales del año 2010 está recogida en los Anexos de la Orden de 31 de marzo de 1992, por la que se regula la Autorización y Acreditación de Establecimientos de Tercera Edad, Minusválidos, Infancia y Menores. Además, los Centros deben adaptarse a las necesidades de los y las menores, contar con figuras de referencia estables, organizarse en unidades de convivencia reducidas, contar con un proyecto educativo y un reglamento de funcionamiento, y dotados de personal educador que debe haber superado un curso de preparación previo y realizar cursos de formación permanente impartida por la Administración autonómica. A este respecto, resulta llamativo el tiempo transcurrido desde la aprobación de la referida normativa, así como que ésta sea anterior a la entrada en vigor de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurisdiccional del Menor, y a la Ley 3/1.999 de 31 de marzo, del Menor en Castilla-La Mancha.
- La Ley también refería la especialización profesional de los perfiles de quienes atiendan a menores en los centros, contemplando la necesidad de una formación complementaria a cargo de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, y que debía tener carácter previo al desempeño de sus funciones. Este extremo no se ha cumplido, asumiendo la práctica totalidad de las entidades que colaboran en esta tarea la formación de sus recursos humanos. En algunos casos, previa al inicio de la actividad profesional, y en otros sólo posterior.

El Decreto 133/2006, de 26/12/2006, regula las subvenciones a entidades privadas sin ánimo de lucro para el mantenimiento de centros destinados a menores afectados por medidas de protección o judiciales. En sus líneas básicas, se rige por el procedimiento establecido en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, aportando seguridad jurídica y estabilidad financiera al sistema. Permite financiar hasta el 100% de los gastos de mantenimiento de un Centro y establece que la Consejería competente fijará el precio por plaza/día en función del tipo de Centro y de la disponibilidad presupuestaria. Para los casos en los que se requiera colaboración mutua, la Consejería competente puede formalizar Convenios de Colaboración con las Entidades Privadas sin ánimo de lucro.

El Decreto 4/2010, de 26/01/2010, de protección social y jurídica de los menores en Castilla-La Mancha, destina el Capítulo VII a señalar:

- La finalidad del acogimiento residencial.
- Las condiciones de los Centros de Acogimiento Residencial: Autorización de apertura de Centros, que pueden ser de titularidad pública y privada (con la posibilidad de formalizar convenios, disponibilidad para los seguimientos de la Administración autonómica, así como la obligación de facilitar información). Cada centro debe disponer de un proyecto educativo general y un reglamento de régimen interno o normas básicas de convivencia.
- La permanencia de un menor en acogimiento residencial, que deberá estar situado lo más cercano a su entorno (a excepción de que esta circunstancia le pueda perjudicar), promoviendo el uso y la integración en los recursos comunitarios, así como la convivencia y relación con sus hermanas y hermanos. La norma establece la obligación de revisar el desarrollo de la medida cada seis meses como mínimo.
- Las competencias para decidir sobre el recurso en el que debe ingresar cada menor, especificando la necesidad de recabar autorización judicial en casos de internamiento en establecimientos de salud mental o de educación/formación especial.
- Los traslados de Centro, especificando en qué circunstancias pueden realizarse y previa existencia de un informe motivado. Respecto al procedimiento, el Decreto 4/2010 amplía las normas al respecto, pero desaparece la mención al trámite de audiencia de menores que tengan cumplidos los doce años recogida en la Ley 3/1999.

El Decreto 4/2010 no ha abordado la regulación de los requisitos y condiciones mínimas de habitabilidad y seguridad de los hogares, que ha sido pospuesta, según la Dirección General de La Familia, para no retrasar más la publicación de la normativa de desarrollo de la protección social y jurídica de la Ley 3/1.999, de 31 de marzo, del menor en Castilla-La Mancha.

## **5.2. PROCEDIMIENTOS**

A lo largo del año 2008, la Junta de Comunidades de Castilla-la Mancha adoptó para todos los Hogares y Centros el Sistema de Evaluación y Registro en Acogimiento Residencial SERAR (Del Valle y Bravo, 2007). Consiste en un instrumento de trabajo para el personal educador de hogares de protección a la infancia, cuyo objetivo es facilitar los procesos básicos de intervención individual con niños, niñas y jóvenes. El SERAR está implantado en varias Comunidades autónomas y se compone de tres instrumentos fundamentales:

- Registro acumulativo: Destinado a la recogida permanente y actualizada de la información relativa a menores, jóvenes y sus contextos familiar, escolar, residencial y laboral, así como la evolución en cuestiones sanitarias y de tratamientos.
- Evaluación y programación: Permite la evaluación de la situación de partida de cada menor a su llegada al hogar o centro y el diseño de un PEI (Proyecto Educativo Individual) con establecimiento de objetivos, actividades y recursos que permitan guiar una atención adecuada a las necesidades de cada caso.
- Informe de seguimiento: El sistema incluye un guión para la elaboración de informes de seguimiento, que utiliza la misma estructura y enfoque del registro acumulativo, así como de la evaluación y programación, de modo que permite la transmisión de información y valoraciones de un modo estructurado y ordenado.

El sistema incluye diferentes formatos ajustados a los tipos de hogares y centros y la población que atienden:

- 0-6 años. Destinado a los y las menores de menor edad, con un enfoque fundamentalmente de registro y evaluación del desarrollo.
- 7-18 años. Destinado a todo los casos de estas edades en general.
- Hogares y centros de primera acogida. Formato que intenta recoger las peculiaridades del trabajo de este tipo de hogares y centros, con especial consideración a su faceta evaluativa y de contribución al establecimiento de planes de caso.
- Menores extranjeros no acompañados. Modelo destinado a recoger las particularidades de la atención a este perfil de población.

A mediados de 2010, la Dirección General de la Familia ha publicado el Manual de procedimientos y protocolo de actuación en el Programa de Acogimiento Residencial en Castilla-La Mancha. El documento está dividido en tres partes que desarrollan aspectos generales del programa, procedimientos de intervención con cada menor y cuestiones relacionadas con la organización y gestión de los centros de acogimiento residencial.

La primera parte introduce aspectos generales del programa, enfatizando su carácter instrumental y temporal, supeditado al Plan de Caso de cada menor, buscando su estabilidad y normalización, priorizando la intervención a través de familias acogedoras, y, en todo caso, promoviendo una acción educativa y socializadora. En esta parte se detallan una serie de modalidades de acogimiento residencial que se adecúan mejor a la práctica que las establecidas en la Ley 3/1999. También realiza una detallada enumeración de los perfiles de menores en los que resulta más adecuado recurrir a este tipo de recursos. Por último, describe las funciones del acogimiento residencial, así como las que deben desempeñar los

equipos de profesionales del Servicio de Protección de Menores, de los Hogares o Centros, y de los Servicios Sociales Básicos.

La segunda parte describe pormenorizadamente las distintas fases del procedimiento a seguir con cada menor que ingresa en un Centro:

1. Actuaciones previas al ingreso del menor en el hogar: Se evalúa en el Plan de Caso como la medida más adecuada; después, se efectúa por resolución administrativa (Informe-propuesta sobre la guarda del menor) o decisión judicial. Se envía documentación e informe de derivación al Hogar/Centro y se establece una reunión de derivación.
2. Traslado del menor al hogar. Describe a quién le corresponde trasladarle tanto al primer hogar, como de un hogar a otro.
3. Admisión-Acogida del menor en el hogar, para lo que debe contar con un protocolo de admisión (incluido en el Proyecto Educativo del Centro) en el que se presta especial importancia al recibimiento –mediante un clima de confianza que ofrezca seguridad y ayuda– la información (sobre derechos y deberes, el funcionamiento del Hogar) y la recepción de documentos y pertenencias (que se registran en una Hoja de ingreso).
4. Evaluación inicial. A partir de esta fase, entran en juego los instrumentos del SERAR que ya hemos enumerado anteriormente.
5. Programación, a través de un Proyecto Educativo Individualizado (PEI) que se debe ajustar a las características de cada menor (en modelo SERAR).
6. Intervención. Para orientar esta fase, se incluye un amplio abanico de orientaciones sobre los estándares de calidad, tanto en la atención socioeducativa como en la estructura y funcionamiento de los hogares (adaptados de Fernández del Valle y Fuertes, 2000). Revisten gran importancia, puesto que en el Manual se indica que son los criterios con los que se evaluará el funcionamiento de los recursos residenciales de menores en Castilla-La Mancha. Para finalizar, se detalla información específica sobre el régimen de visitas, permisos y autorizaciones, así como aspectos relacionados con los desplazamientos de los y las menores en medios de transporte.
7. Evaluación continuada. Cumpliendo con lo establecido en el artículo 32.3 del ya citado Decreto 4/2010, debe realizarse como mínimo un seguimiento e informe semestral de cada menor con el fin de valorar otras alternativas de convivencia posibles. El personal técnico de referencia de la Delegación también debe visitar al menor cada seis meses, además de las que tiene establecidas para las semanas en que se inicia el acogimiento en el Hogar.

El Manual es muy ambicioso al respecto, puesto que plantea también el control mensual de la evolución de los objetivos de cada caso, así como la

evaluación del proceso o calidad de la intervención mediante informes anuales emitidos por los equipos educativos o entidades, así como de evaluaciones externas. Por último, también prevé la evaluación de los resultados a largo plazo, analizando la situación de los que fueron menores acogidos cuando llevan viviendo un tiempo fuera de los hogares.

8. Salida del hogar (desvinculación). Criterios generales y preparación del menor para la vuelta a la familia de origen, para el acogimiento familiar o la adopción, o para decidir la emancipación.
9. Seguimiento y apoyo tras la salida.

La tercera parte del Manual establece pautas muy específicas sobre diferentes aspectos relacionados con la organización y gestión de los centros de acogimiento residencial:

- Planificación de los centros y hogares, a través de los siguientes soportes documentales: Proyecto educativo del Centro/Hogar, Reglamento de régimen interno, Programa anual de actividades y Memoria anual.
- Recursos humanos: Criterios sobre la organización, selección y formación del personal. También se detallan las funciones de la Dirección de cada Hogar/Centro (permitiendo que cada Entidad adopte el tipo de dirección que mejor se adecúe a sus características), así como del equipo técnico (psicólogo/a y trabajador/a social), de educadores/as, y de otros técnicos cualificados, profesionales de apoyo y del personal de servicios.
- Infraestructuras y equipamientos de los hogares. Requisitos sobre la ubicación, características de las instalaciones, distribución y utilización de los espacios, equipamientos, mantenimiento y seguridad.
- Seguimiento de los recursos de atención residencial.

En relación con los dos últimos puntos, el Manual destaca que se deben seguir las reglamentaciones más exigentes sobre seguridad de los Centros/Hogares, pero en el apartado sobre seguimiento de los recursos de atención residencial no se especifica el papel que, al respecto, deberían ejercer las Secciones de Inspección de las Delegaciones Provinciales de Salud y Bienestar Social, mucho más especializados en estas cuestiones que las Jefaturas de Sección de Menores, a quienes “preferiblemente” se les asignan funciones de seguimiento y evaluación periódicas.

A este respecto, la inexistencia de un marco normativo actualizado, que no necesita ser exhaustivo, dificulta la labor de inspección ante la ausencia de unos estándares básicos de condiciones de habitabilidad y seguridad. Las recientes Observaciones finales al Estado español han hecho especial hincapié en la necesidad de definir a nivel estatal los marcos básicos a cumplir, también con la finalidad de evitar desigualdades territoriales.

### **5.3. MODALIDADES DE ACOGIMIENTO RESIDENCIAL**

Tras diez años de aplicación de la Ley 3/1999, las modalidades de acogimiento residencial que se han configurado en la práctica superan lo previsto en dicha Ley, que sólo diferenciaba entre Centros de carácter abierto y Centros especializados. En 2004, la diversidad era máxima, distinguiendo Hogares de primera acogida y valoración, de media estancia, de larga estancia, interculturales, terapéuticos, Centros destinados a menores en conflicto social y Pisos de autonomía.

A finales del año 2009 la tipología se simplifica:

1. Hogares de Primera Acogida y Valoración.
2. Hogares Residenciales.
3. Centros de Atención Especializada o Terapéuticos.
4. Hogares Residenciales Especializados o de Socialización.
5. Pisos o Viviendas de Autonomía.

#### *5.3.1. Hogares de primera acogida*

Los Hogares de primera acogida y valoración de menores prestan atención inmediata y transitoria a menores y adolescentes en el momento de producirse situaciones de desprotección, con el objeto de proceder a estudiar su situación personal, social, familiar y del entorno, para elaborar una propuesta de medidas de atención integral. El Manual de Procedimientos establece que el tiempo máximo de permanencia en este tipo de recurso sea de 6 meses.

En el año 2009, la Administración autonómica disponía de 75 plazas distribuidas en seis centros de esta modalidad, con un coste medio anual por plaza en torno a los 35.000 euros.

**Tabla 5.3.** Hogares de primera acogida y su financiación a través de Castilla-La Mancha 2009-2010.

Provincia	Entidad	Nº de plazas	2009 (en euros)	2010 (en euros)	Variación anual
Albacete	Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha	22	(1)	(1)	(1)
Ciudad Real	Colabora	13	483.783	514.995,85	6,45
Cuenca	Aldeas SOS (2 centros)	15	530.254	537.604,85	1,39
Guadalajara	FIOB	13	462.876	514.642,70	11,18
Toledo	Colabora (hasta 1/09/09) y Paideia (desde 1/09/09) <sup>(2)</sup>	12	417.668	437.394,10	4,72
<b>TOTAL Castilla-La Mancha</b>		<b>75</b>	<b>1.894.580,63</b>	<b>2.004.637,50</b>	<b>5,49 %</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de datos publicados en las Resoluciones 2009/18022 y 2010/21365 de la Dirección General de la Familia por la que se hace pública la relación de convenios/cláusulas adicionales y subvenciones concedidas a entidades privadas sin ánimo de lucro para el mantenimiento de centros, destinados a menores afectados por medidas de protección o judiciales.

(1) La titularidad del Centro público de primera acogida y valoración "Arco Iris", en Albacete, es de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social.

(2) El Centro de primera acogida y valoración de Toledo está siendo gestionado por la Asociación PAIDEIA desde septiembre de 2009.

Cabría, en este punto, una reflexión sobre la distribución geográfica de este recurso, y, en particular, respecto a si la comarca natural correspondiente a Talavera de la Reina no precisaría contar con un recurso de Acogida y Primera Valoración, dada la población de referencia y el número de tutelas que la provincia de Toledo presenta habitualmente.

La plantilla-tipo que desde 2008 ha establecido la Dirección General de la Familia para cada Centro de primera acogida está compuesta por una persona que se encarga de la coordinación, una psicóloga o un psicólogo, un trabajador o una trabajadora social, cuatro personas educadoras (una cada dos menores) y otra persona de servicios generales (por lo general para tareas de cocina y limpieza).

El perfil de quien coordina las plantillas responde a personas con formación universitaria en áreas pedagógicas, psicológicas, sociales o educativas, o con experiencia de al menos tres años en centros de protección de menores.

El personal educador, en principio, debe contar con titulación universitaria en el área de lo social. Predominan los educadores y las educadoras sociales, aunque también es frecuente encontrar personas con diplomaturas universitarias en Trabajo social, Magisterio o Psicología.

El Centro de primera acogida "Arco Iris" de Albacete es el único de titularidad pública de entre todos los que componen la red regional de acogimiento residencial de menores. Según consta en la Memoria del Servicio de Menores 2009 y en la Guía de Recursos de la Delegación Provincial de Salud y Bienestar Social de Albacete, tiene una capacidad de 22 plazas, aunque en la visita presencial del equipo de estudio de la Oficina del Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha se ha constatado

que en realidad está dotado de 30 plazas (por lo que habría que actualizar esa Guía de Recursos), y que el Centro se hallaba, en marzo de 2010, con una ocupación del 90%.

Se encuentra ubicado en un edificio de tres plantas que, en su origen, fue “Casa de Observación”, construido bajo una concepción de la protección de menores diferente a la actual y co-gestionado por la congregación religiosa de las Hijas de la Caridad hasta 2003. Por esta razón, el Centro se ha quedado anticuado arquitectónicamente, aunque la Administración autonómica no ha dejado de invertir en mejoras que lo mantengan habitable. La más destacable es la división del Centro en módulos convivenciales más reducidos, en cada uno de los cuales se intenta atender a perfiles de menores diferenciados. Uno de los módulos está destinado a las y los de menor edad, y otro a Menores Extranjeros No Acompañados, el perfil de población que ha registrado una mayor presencia en el Centro durante los últimos años. El tiempo medio de estancia de estos y estas menores es de 9 meses.

La dimensión del Centro hace que no se ajuste a la plantilla-tipo para esta modalidad de recurso. Al frente se encuentra un director, apoyado por un subdirector y un administrativo. Cuenta también con quince personas educadoras, siete técnicas y técnicos de jardín de infancia, 6 monitores y monitoras y 9 personas dedicadas a servicios. La mayoría, contratados por la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Según se manifiesta en la visita, en muchas ocasiones el Centro necesita acoger a más menores de las plazas de que, nominalmente, dispone, lo que supone un sobreesfuerzo profesional para evitar situaciones inadecuadas al desarrollo de niños y niñas. A pesar de las unidades referidas de que dispone, la sobreocupación y la mezcla de bebés con menores no acompañados y hasta de 17 años ha generado no pocas situaciones conflictivas. Han existido varios proyectos para su ampliación y traslado, sin que, de momento, ninguno se haya hecho efectivo.

El Centro de primera acogida y valoración “Lázaro”, de Guadalajara, que inició su funcionamiento a mediados del 2002, tampoco se ajusta a la plantilla-tipo. Disponen de quince personas trabajando, diez de ellas educadoras, y cuenta con una capacidad de 13 plazas, con la posibilidad de ampliar a dos más en casos de urgencia. Durante el año 2009 atendieron a 67 menores, y el promedio de estancia fue de 4 meses y medio. Acogen a bastantes Menores Extranjeros No Acompañados, con una edad media en torno a los 16 años.

Las bajas laborales son frecuentes, y algunas de ellas están relacionadas con conflictos entre el personal y los y las menores. El perfil de estas personas allí atendidas y las características del centro dificultan en algunas ocasiones el control y la seguridad, ya que se han dado casos en los que se ha evidenciado el consumo de drogas dentro del propio centro. Sus características, al tratarse de antiguos hogares de la escuela de capataces y su ubicación en la periferia de una localidad cercana a Guadalajara provocan sensación de aislamiento.

La atención a los ingresos de urgencia genera la impresión de que el recurso es “un cajón de sastre” que en algunos casos se está utilizando como un Hogar residencial, ya que se ha llegado a acoger a menores pendientes del cumplimiento de medidas judiciales, y a menores (sobre todo MENAS) que ya han pasado por otros centros de valoración (muchos de ellos, procedentes de la Comunidad de Madrid). Ante esta situación, en ocasiones, menores de 3 años en situación de desprotección ingresan en un Hogar residencial gestionado por otra entidad colaboradora, práctica que también se realiza a veces en otras provincias.

El centro “Colabora” de Ciudad Real comparte con el de Guadalajara la característica del aislamiento, ya que está situado en el campo, en las proximidades de una localidad rural cercana a Ciudad Real. Como veremos en el capítulo destinado a las quejas, la ausencia de normativa, ya aludida, hace que, en muchas ocasiones, sean las propias entidades las que hayan de acometer la mejora de infraestructuras en instalaciones que, de haber existido esa normativa actualizada y exigente, no habrían podido abrir sus puertas sin cubrir esas carencias.

También es preciso recordar, en este punto, la escasez de familias acogedoras de urgencia que caracteriza a nuestro sistema de protección, y cuya existencia constituye la alternativa apuntada por el Informe del Senado respecto a menores de 6 años.

En los demás centros de primera acogida y valoración, se estima que la estancia media de los y las menores se sitúa entre los tres y seis meses. En Cuenca se precisa que, en casos excepcionales, se puede alargar hasta un año, al igual que en Ciudad Real, donde también han llegado en algún caso a los dos años de permanencia en el recurso.

De cualquier manera, las condiciones de habitabilidad son bajas en los centros de primera acogida y valoración de Albacete, Ciudad Real y Guadalajara. Las condiciones de trabajo –con frecuencia los centros están sobreocupados en una o dos plazas– y el amplio perfil de estas y estos menores –incluidos quienes manifiestan necesidad de apoyo terapéutico– introducen una presión especial en esta modalidad de recursos que necesitaría de un abordaje más detenido por parte de la Administración competente.

Uno de los problemas más reiterados en las entrevistas realizadas a los y las profesionales que dirigen estos recursos, que constituyen la puerta de entrada del menor al sistema de protección, es la escasa información con que cuentan cuando se producen acogimientos de urgencia, lo que, en ocasiones, ha hecho temer por la seguridad del recién acogido y del resto de menores que hay en el recurso.

### *5.3.2. Hogares residenciales de menores*

Los Hogares Residenciales de Menores acogen a menores durante estancias temporales, que varían en función de cada caso, previo paso por los Hogares de

primera acogida y valoración. Se ubican en entornos normalizados y vecinales, de tipo familiar.

Según la Memoria del Servicio de Menores 2009, en ese año se contaba con 471 plazas repartidas en 65 Hogares Residenciales, lo que supone un promedio de 7 plazas por Hogar. En la mayoría de los centros visitados se maneja una capacidad límite de ocho menores, pero no suelen estar al máximo de ocupación. Aun así, algunos Centros relatan momentos puntuales de sobreocupación, en una o dos plazas.

Las Resoluciones 2009/18022 y 2010/21365 de la Dirección General de la Familia, por las que se hace pública la relación de convenios/cláusulas adicionales y subvenciones concedidas, durante 2009, a entidades privadas sin ánimo de lucro para el mantenimiento de centros destinados a menores afectados por medidas de protección o judiciales, aporta los siguientes datos:

**Tabla 5.4.** Hogares residenciales de menores y su financiación a través de Castilla-La Mancha 2009-2010.

Provincia	Nº Entidades colaboran	Nº de hogares		Financiación (en euros)		Variación anual
		2009	2010	2009	2010	
Albacete	5	11	11	2.120.293	2.399.365	13,1 %
Ciudad Real	7	12	14	2.748.597	3.418.320	24,3 %
Cuenca	4	12	14	2.011.276	2.319.777	15,3 %
Guadalajara	6	8	8	2.024.850	1.990.170	-1,7 %
Toledo	7	18	16	3.615.539	3.752.775	3,8 %
<b>Castilla-La Mancha</b>	<b>19</b>	<b>61</b>	<b>63</b>	<b>12.520.555</b>	<b>13.880.409</b>	<b>10,8 %</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de datos publicados en las Resoluciones 2009/18022 y 2010/21365 de la Dirección General de la Familia.

La gestión de los más de 60 Hogares Residenciales de Menores se realiza íntegramente a través de organizaciones del tercer sector, aunque con la financiación, coordinación y control de la Dirección General de la Familia. En el año 2009 fueron 18 las entidades colaboradoras, aunque a finales de 2010 se redujeron a 17. Se mantiene la presencia de organizaciones de la Iglesia, pero destaca el aumento de entidades laicas profesionalizadas. Algunas son de ámbito suprarregional, mientras que otras nacieron por iniciativas locales que, en algunos casos, se han afianzado y se están extendiendo por la región.

El coste medio de cada plaza varía en función de la entidad colaboradora y la provincia, pero se acerca a unos 31.000 euros anuales, unos 85 euros por menor/día.

La plantilla-tipo para cada Hogar Residencial está compuesta por una persona coordinadora-responsable, cinco educadores o educadoras y una persona de servicios generales (para tareas de cocina y limpieza). En la práctica, estos son los recursos humanos con los que está contando cada Centro. La diversidad radica en:

- El estilo de dirección de la persona responsable del Hogar, cuya dedicación y funciones se adecúan a las directrices y necesidades de cada entidad colaboradora.
- La forma en que se establecen los turnos de trabajo y las rotaciones de educadoras y educadores. En todo caso, siempre hay al menos una persona en cada turno junto a otra de guardia o refuerzo, y es frecuente que se produzca una reunión semanal de todas las personas educadoras del Hogar con quien se encarga de su coordinación.
- El perfil de estas personas debe adecuarse a menores con características específicas: es el caso de educadores de origen magrebí con formación en mediación intercultural en Hogares destinados en su mayoría a Menores Extranjeros No Acompañados, o de personas con diplomaturas universitarias en Terapia Ocupacional en viviendas que acogen a menores con discapacidades intelectuales.

Este tipo de recurso sufre menos presión asistencial que los Centros de primera acogida. El ambiente es tranquilo, y transmite la normalidad de la vida cotidiana en cualquier familia. Las excepciones se encuentran en viviendas que acogen adolescentes con problemas de conducta agresiva que alteran la convivencia de forma significativa. Cada vez con más frecuencia, estos centros experimentan lo que deberían ser realmente situaciones excepcionales. La realidad que nos han transmitido es que alguno de ellos ha padecido el desequilibrio que provoca acoger a un menor con necesidades particulares, principalmente con trastornos de conducta o adicción. Se puede observar en el deterioro físico de los equipamientos, en el desgaste del personal (con acumulación de bajas laborales y renuncia al puesto de trabajo) y en el miedo, inseguridad y las reacciones agresivas que se producen en el resto de menores acogidos. En estos casos, los medios disponibles no son suficientes (los sistemas de recompensas y sanciones son similares a los de cualquier familia normal para situaciones cotidianas) y la respuesta de las Delegaciones Provinciales de Salud y Bienestar Social, así como de los Juzgados de Menores, se aprecia que es lenta e ineficaz.

Ante estas circunstancias, las entidades colaboradoras tienen diferentes tipos de respuesta: por un lado, se reclama que existan recursos especializados para estos y estas menores, mientras que se mantiene el hogar residencial concebido para quienes no presentan necesidades especiales; otro tipo de respuestas, que no eluden la responsabilidad de atender directamente al menor que presenta conductas problemáticas, consiste en reclamar más recursos (en forma de personal para el centro especializado en este tipo de situaciones, o que permita intensificar el apoyo) o mejorar el funcionamiento de los recursos externos que permitan que el menor permanezca en este tipo de recurso más normalizado.

Se ha descrito, en visitas realizadas por educadoras y educadores, el cambio significativo en los perfiles de menores acaecido tras el cierre de "Casa Joven" y de "Nuestra Señora de la Paz", destacando que los hogares se han visto "reventados" en

su funcionamiento normalizado, durante una larga época. En la actualidad, siguen notando la presencia de menores con trastornos importantes en el comportamiento. Destacan además que el proceso de asunción de estos perfiles no se ha visto acompañado de modificaciones sustanciales en las condiciones de los Convenios que rigen su relación con la Administración.

La gran mayoría de las viviendas se ubican en chalés adosados o independientes situados en barrios y urbanizaciones propios de familias de clase media. Las entidades colaboradoras se están esforzando por conseguir viviendas de alquiler que mantienen condiciones de habitabilidad bastante adecuadas y dignas, con una distribución similar a la de cualquier vivienda familiar (excepto Aldeas Infantiles SOS, que dispone de un conjunto integrado de viviendas en propiedad dentro de una zona de expansión urbana de la ciudad de Cuenca).

En cada dormitorio pueden convivir uno o dos menores, que personalizan el entorno y lo adaptan a sus gustos. En algunos casos, se echa de menos la existencia de algún espacio específico destinado al estudio dentro de la habitación (una mesa, silla y punto de luz). A veces, existen cerraduras para acceder a las habitaciones. Sólo se comprobó que se utilizaban en una vivienda, ocupada íntegramente por Menores Extranjeros No Acompañados, todos ellos mayores de 14 años, que habían solicitado su uso para evitar pequeños hurtos o desapariciones de objetos personales. Cada menor disponía de una llave para acceder a su habitación.

Tan solo se ha observado un Hogar emplazado en un piso céntrico de construcción más antigua, superior a los veinte años, con pasillos estrechos y mobiliario escaso y de baja calidad. Por lo general, las viviendas son amplias, con ventanas en todas las estancias, cocinas completamente equipadas, comedores-salas de estar, y algún espacio alternativo para estudiar o realizar actividades en el tiempo libre. Los garajes de las viviendas también se destinan a almacén o espacio de ocio, puesto que la mayoría de estos recursos no disponen de vehículos propios. Los desplazamientos se realizan en transporte público o en los vehículos de educadores y educadoras. Por lo general, hay al menos dos cuartos de baño, y su uso se regula en función del perfil de las y los menores que allí están residiendo en un momento dado.

En las viviendas existe una habitación destinada al personal educador, cerrada con llave. En ella suele haber un armario, también cerrado, en el que se guardan los expedientes y la documentación de quienes se encuentran residiendo en la vivienda en ese momento. También están dotados de un ordenador personal. Es frecuente emplazar en las paredes tabloneros con cuadrantes para la organización de los turnos, las necesidades cotidianas y programación de actividades de cada una de las personas menores allí atendidas, o fichas sobre las conductas de éstas que comportan pequeños premios y sanciones semanales o mensuales.

Es conveniente destacar que la Administración autonómica ha abierto Hogares para acoger a grupos familiares muy numerosos (seis o siete hermanos y hermanas) que han debido ser tutelados de una vez y a los que no se ha visto conveniente

separar entre diferentes recursos (Toledo, Guadalajara), siguiendo los criterios legales y las recomendaciones del personal especialista en la materia.

### 5.3.3. Centros de atención especializada o terapéuticos

Son servicios específicos destinados a menores con graves trastornos de conducta que imposibilitan su convivencia en otros hogares. Se pretende llevar con ellos una atención sociosanitaria y educativa en un ambiente de convivencia cotidiana. En principio, la estancia máxima es de un año, pero puede prorrogarse. Es un tipo de recurso que puede pertenecer a la red de atención especializada, sin incluirse necesariamente en la red residencial del sistema de protección (Manual de procedimientos y protocolo de actuación en el Programa de Acogimiento Residencial de Castilla-La Mancha, 2010:17).

Es en esta modalidad de recursos donde se centró la denuncia del Defensor del Pueblo de España, presentada en febrero de 2009, dentro de un Informe monográfico sobre Centros de protección de menores con trastornos de conducta y en situación de dificultad social. En lo que afecta a Castilla-La Mancha, la red residencial contaba hasta entrado el año 2009 con dos Centros de estas características:

- “Casa Joven”, en Guadalajara, con 13 plazas y 23 personas contratadas. En 2008, el coste/plaza era de 175,34 euros al día, y de 63.999 euros al año.
- “Nuestra Señora de la Paz”, en Cuenca, dotado de 15 plazas (7 para menores en protección y 8 plazas para cumplimiento de medidas judiciales de internamiento terapéutico) y 29 personas contratadas. En 2008, el coste/plaza era de 230 euros al día y de 83.950 euros al año.

De los 58 Centros de esta modalidad que existían en España durante el año 2008, los dos castellano-manchegos figuran entre los de más alto coste, junto con algunos del País Vasco. Ambos muy por encima de la media nacional, que estaba situada en 127,01 euros por plaza y día, 46.358,65 euros al año.

En referencia al Centro “Nuestra Señora de la Paz”, el Defensor del Pueblo de España consideró inadecuado el acogimiento de menores infractores en centros de protección “por la confusión y sentido punitivo que puede generar en los menores desprotegidos y no infractores” (2009: 276). Este hecho, ya había sido resaltado en 2006 por la Oficina del Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha en su Informe sobre centros de reforma de menores. Esta ambigüedad se percibía en su aspecto, definido como “carcelario”. También el aspecto de “Casa Joven” fue calificado como “descuidado y prácticamente abandonado” (2009: 280 y ss.). Especial hincapié se hizo en las salas de contención de ambos centros, en los que se aislaba a menores durante más tiempo de lo estrictamente necesario. Todo ello muy lejos del ambiente de hogar que debía procurarse a los y las menores. La inestabilidad laboral de la plantilla de trabajadores confirmaba el alto nivel de malestar: en un año, se habían producido 31

bajas (11 de ellas voluntarias) en “Nuestra señora de la Paz” y 8 bajas voluntarias en “Casa Joven”.

Al año siguiente, el Informe del Defensor del Pueblo de España correspondiente a 2009 realiza su valoración sobre el fallecimiento de una menor de 14 años al arrojarse de un coche en marcha cuando era conducida a “Casa Joven”, en abril de 2009. El Defensor del Pueblo estatal, tras recabar información del suceso de la Consejería de Salud y Bienestar Social de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, valoró que “no fueron suficientes ni eficaces las medidas de seguridad adoptadas durante su traslado al centro de menores en el que se hallaba acogida, ni tampoco se tomaron precauciones para garantizar la ingesta responsable de la medicación por parte de la menor durante su periodo vacacional” (2010:740).

En septiembre de 2009, la Administración autonómica cierra “Nuestra Señora de la Paz”, y, al mes siguiente, “Casa Joven”: los y las menores se reubican en otros recursos de acogimiento residencial. En esas mismas fechas, se crea en Toledo el Centro de Atención Especializada al Menor (CAEM), adscrito a la Fundación Sociosanitaria de Castilla-La Mancha, por lo que queda bajo la red regional de recursos de atención a la salud mental y la Consejería de Salud y Bienestar Social informa al Defensor del Pueblo que, en un futuro, se prevé la creación de otros nuevos centros sociosanitarios de atención especializada de menores, dotados de un proyecto de intervención y régimen de convivencia que enfatice más la participación de las y los menores y que refuerce sus derechos (Defensor del Pueblo de España, 2010).

El CAEM de Toledo, de gestión pública directa, dispone de 12 plazas. Se ubica en un edificio que, inicialmente, había sido concebido como recurso de protección y de reforma para la provincia de Toledo, anexo al solar en el que se construye la nueva Delegación Provincial, y que, al cambiar su destino este inmueble, ha perdido esa disponibilidad.

En el momento de la visita, seis plazas estaban ocupadas. Este recurso ofrece la posibilidad de una mayor transparencia en la gestión respecto a los recursos desaparecidos (altamente ineficientes) y una mejora de las condiciones de habitabilidad, pues se trata de un edificio de nueva planta. Pero por el momento, no ofrece evidencias de que haya mejorado el enfoque educativo –los centros clausurados contaban con profesionales con buen nivel de experiencia– mientras que se refuerza la dimensión sanitaria del mismo.

Es conveniente aclarar que se trata de un recurso universalizado, al que puede acceder cualquier menor de Castilla-La Mancha, siempre que se le haya derivado desde las Unidades de Salud Mental Infanto-Juvenil. No es, pues, un recurso diseñado específicamente para menores en protección –los casos acogidos hasta la fecha son mínimos– sino para menores con trastornos mentales. Por esta razón, la desaparición de los dos centros anteriores y la incorporación del CAEM han generado una laguna en la atención a un número no desdeñable de adolescentes tutelados o bajo la guarda de la Administración autonómica que presentan problemas de conducta no ligados a trastornos mentales. Especialmente, cabe hacer

mención a la falta de centros especializados para abordar los problemas de conducta directamente relacionados con el consumo de drogas y alcohol.

Existen dos vías de derivación:

- Directamente desde las Unidades de Salud Mental Infanto-Juvenil (USMIJ), que resulta más rápida y eficaz, aunque también se han detectado quejas por la demora o falta de motivación en la respuesta.
- A propuesta de los servicios sociales, vía que, en todo caso, precisa de un informe previo de salud mental. Todos los casos deben pasar por una comisión de valoración para determinar la adecuación del recurso a las necesidades del menor.

No están regulados los plazos para las valoraciones y las resoluciones de las propuestas de derivación. Hasta el incidente de junio de 2010, el 80% de los casos que se admitían eran los derivados de salud mental, en detrimento de las derivaciones propuestas desde los Servicios de Menores. Ello, a pesar de reconocer expresamente que los casos propuestos desde Equipos de Menores son los mejor documentados e informados.

Desde el incidente de junio, sólo se aceptan caso valorados por las U.S.M.I.J., lo que hace que el recurso se perciba como ajeno por los Equipos Interdisciplinarios de Menores, ante las dificultades que encuentran para que se acepte la propuesta de derivación. Trámite que es lento, y afecta enormemente a la intervención que se lleva a cabo en casos de menores en protección. Influyen factores como la edad (muchos problema de conductas o trastornos de socialización aparecen en la adolescencia, cerca de la mayoría de edad). El personal técnico de menores, en ocasiones, expone que no están claros los criterios de acceso ni los perfiles de los y las menores para quienes se creó en teoría el recurso, y que existe falta de transparencia en este punto del proceso.

Estas circunstancias han propiciado que se den casos en los que se describa que progenitores o personal técnico se ven obligados a esperar que el menor incurra en un delito para que pueda tener un recurso que trate su problema. Éste es un ejemplo en el que se evidencia la falta de fluidez de la coordinación entre la estructura del ámbito social y el sanitario, ya sea por procedimiento, ya sea por el tipo de lenguaje que se utiliza...

La seguridad del centro es otra de las cuestiones que necesita mejorarse. Arquitectónicamente el diseño no tuvo en cuenta el tipo de destino que se le daría al centro: así lo evidencia el hecho acaecido en julio de 2010, cuando una educadora del CAEM sufrió heridas de gravedad, causadas por un menor ingresado, de 16 años, que se había hecho con un cuchillo de cocina.

Este hecho marcó un punto de inflexión en las posibilidades de derivar menores, con carácter de urgencia, a este recurso, que hasta ese momento había sido admitida en un 15%, y que desde ese momento quedó excluida. Con ello, el personal profesional de los Equipos de Menores percibe que ha perdido una tipología de

recurso residencial especializado que, si bien era manifiestamente mejorable, estaba plenamente a su disposición. Ahora deben promover el caso, documentarlo, y defenderlo; pero, además, será determinante el informe de salud mental infanto-juvenil, que también será preceptivo.

Respecto a los procedimientos de intervención, el Ministerio de Sanidad y Política Social ha elaborado un Protocolo Básico de actuación en Centros y/o Residencias con Menores diagnosticados de trastornos de conducta, que fue consensuado por la Comisión Interautonómica de Directores y Directoras Generales de Infancia el día 20 de mayo de 2010.

La intervención prevista en dicho Protocolo puede estar referida tanto a menores ingresados en Centros Especializados de Protección a la Infancia, como a menores tratados/internos en Centros de Salud Mental, en situación de tutela ex lege o guarda de las Entidades Públicas de Protección de Menores.

El Protocolo del Ministerio perfila aún más el concepto de Menor con trastorno de conducta o de comportamiento, que será aquél que reúna las siguientes características:

- Menores con presencia recurrente de conductas disruptivas o disociales, transgresoras de las normas sociales y los derechos básicos del resto de personas.
- Estos desajustes se manifiestan en un grado que supone un riesgo evidente de daños o perjuicios graves, tanto a sí mismos como a terceros, y que, además, puede llevar asociadas adicciones a productos sicotrópicos que derivan en situaciones violentas.

En principio, la mayor parte de los criterios del Protocolo ministerial ya están asumidos por la Administración autonómica de Castilla-La Mancha, a través de la normativa y los manuales de procedimiento. En todo caso, es útil y se extiende en recomendaciones sobre algunos de los aspectos más conflictivos en la vida cotidiana de este tipo de centros: los registros personales y de las pertenencias de las y los menores; el acceso a la correspondencia y el derecho a realizar llamadas telefónicas; las medidas de contención/interposición, inmovilización física y aislamiento; la administración de medicamentos. También propone una serie de criterios para que las Comunidades autónomas regulen el régimen disciplinario, que siempre debe ser el último recurso a utilizar, pues son prioritarios los sistemas restaurativos de resolución de conflictos e interacción educativa.

Por último, conviene destacar la intensidad con la que la entidad pública de Protección de Menores debe realizar la supervisión y control de menores que están bajo su tutela en estos centros. Además, deben articularse procedimientos fáciles y efectivos para la formulación de quejas y reclamaciones, de forma que las y los menores puedan ser informados con suficiente anticipación y claridad.

Por último, las recientes Observaciones finales a España de Naciones Unidas (Comité de los Derechos del Niño, 2010) han recomendado la necesidad de que los

ingresos y reclamaciones de las personas menores en este tipo de centro sean supervisados por entidades independientes, como elemento que permita añadir transparencia a la situación de restricción de derechos que sufren en ellos.

A este respecto, durante la visita mencionada anteriormente, se propuso la posibilidad de que el Centro ofreciera a los menores que recibe, sistemáticamente, información respecto a su derecho a presentar quejas. Ofrecimiento que también ha sido remitido a la Consejería por escrito.

Poco tiempo después, el centro solicitó modelos formales de queja para poder estudiar la forma en que se daba a conocer la posibilidad de ejercitar este derecho a los y las menores que se admitiesen en adelante.

#### *5.3.4. Hogar residencial especializado*

Dirigido a menores que presentan conductas inadaptadas y disruptivas que hacen inviable la atención en su unidad básica de convivencia, y que necesitan de una intervención socializadora específica de cara a modificar actitudes y problemas de adaptación, con carácter temporal, con el objetivo de incorporarlo al hogar de procedencia.

El único recurso de estas características es el Hogar Residencial de carácter socioeducativo “El Cigarral”, ubicado en una zona residencial de las afueras de Toledo y gestionado por la Fundación Internacional O´Belén (FIOB). Fue creado en el año 2001 como un recurso mixto, que ofrecía plazas de acogimiento residencial pero también atendía a menores infractores que debían cumplir medidas judiciales de internamiento en fin de semana. Un Informe especial sobre Centros de Reforma de Menores de la Defensora del Pueblo de Castilla-La Mancha (2007:17) constataba que “El Cigarral” no reunía las condiciones mínimas necesarias para realizar las actividades propias del cumplimiento de medidas judiciales.

A partir del año 2008, en el que también se registran quejas del vecindario por comportamiento incívico de los menores, el Centro funciona ya sólo como Hogar Residencial especializado de corta y media estancia (aunque no se precisa la equivalencia en franjas o intervalos de tiempo que definan operativamente qué se consideran corta y media estancia). Desde ese momento, las personas que trabajan en ese recurso se han estabilizado y consideran que realizan un trabajo más gratificante. Además de un coordinador, cuenta con diez educadores y una psicóloga como personal técnico, con una antigüedad media en el puesto de 34 meses. Además, disponen de una cocinera/limpiadora y de un operario de mantenimiento.

El Centro tiene una capacidad de 7 plazas. En el momento de la visita, a mediados de 2010, seis estaban ocupadas. Todos ellos eran chicos –aunque el recurso es mixto– con edades comprendidas entre los 14 y los 17 años. Uno de los menores lleva residiendo allí desde hace seis años. Los otros cinco no llegaban ninguno al año de estancia. En general, la estancia media es de un año y medio/dos años. Cada año

se renueva el 50% de los menores acogidos. La mitad de los residentes eran, en el momento de la visita, Menores Extranjeros No Acompañados.

Los menores llegan al recurso desde:

- Centros de Atención Especializada o Terapéuticos con un régimen más cerrado y control más intensivo. En estos casos, “El Cigarral” sirve como un recurso de transición para preparar al menor de cara a su inserción en otro entorno más normalizado.
- Hogares Residenciales de Menores en los que su conducta altera de forma continuada la convivencia normal del centro.

El carácter de residencia socializadora se lo debe al trabajo sobre aspectos educativos y clínicos que se lleva a cabo con los menores. Un aspecto que, consideran, se debe ir mejorando es la definición de los perfiles de menores que se ajustan mejor a este tipo de Centro, al que están llegando adolescentes y jóvenes con trastornos madurativos, trastornos mentales, y, como ya se ha indicado, en muchos casos interrelacionados con los inmigrantes sin red familiar.

En 2009, el coste medio anual por cada plaza se sitúa en los 56.305 euros, unos 154 euros por menor/día.

A modo de propuesta y sin menoscabo del principio de normalización, la realidad muestra que algunos menores necesitan de Hogares Residenciales especializados, ya sea para atender de forma más adecuada a adolescentes con discapacidades intelectuales moderadas o para madres adolescentes, por indicar algunos de los perfiles con necesidades específicas que suelen encontrarse con frecuencia en el sistema de protección. De hecho, el Hogar residencial que gestiona la Fundación Madre de la Esperanza en Talavera se asemeja más a un recurso especializado para niños y jóvenes con discapacidades moderadas y severas que a una vivienda familiar.

### *5.3.5. Pisos de autonomía*

Recursos destinados a adolescentes o jóvenes que están o han estado bajo medida de protección o judicial. Según las características de cada caso, puede acogerse a una persona joven a partir de los 16 años, con el límite de los 24 años. Para el ingreso en un Piso de Autonomía es imprescindible estar incluido en el Programa de Autonomía Personal, además de tener voluntariedad, motivación y una mínima capacidad de autonomía para el recurso.

**Tabla 5.5.** Pisos de autonomía y su financiación a través de Castilla-La Mancha 2009-2010.

Provincia	Entidad	Nº de hogares		Financiación		Variación anual
		2009	2010	2009	2010	
Albacete, Ciudad Real y API Toledo		6	6	160.275,00 €	164.512,80 €	2,64 %
Ciudad Real	Fundación Diagrama	1	2	54.022,00 €	54.837,60 €	1,51 %
Ciudad Real	Parroquia "Ntra. Sña. Asunción"	1	1	54.022,00 €	54.837,60 €	1,51 %
Guadalajara	Vasija	2	2	54.022,00 €	54.837,60 €	1,51 %
Cuenca	Aldeas SOS	1	1	30.588,00 €	34.996,20 €	14,41 %
Cuenca	ACCEM	2	2	54.002,00 €	54.837,60 €	1,55 %
<b>CLM</b>	<b>TOTAL</b>	<b>13</b>	<b>14</b>	<b>406.931,00 €</b>	<b>418.859,40 €</b>	<b>2,93 %</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de datos publicados en las Resoluciones 2009/18022 y 2010/21365 de la Dirección General de la Familia

En el año 2009, la Consejería de Salud y Bienestar Social contaba con 60 plazas en 13 pisos de autonomía distribuidos por toda la región. De la gestión se ocupaban 6 entidades colaboradoras, entre las que destaca API, con el 40% de las plazas. El coste medio por plaza/año fue de 6.782 euros. En la tabla 5.6 se desglosa la distribución de plazas y profesionales asignados a los pisos por cada provincia.

**Tabla 5.6.** Nº de Plazas y Profesionales en Pisos de Autonomía, por provincias, 2009.

Provincia	Plazas	Nº educadores	Ratio plazas/educador
Albacete	8	1	8
Ciudad Real	22	3	7,3
Cuenca	14	2	7
Guadalajara	8	1	8
Toledo	8	1	8
<b>Castilla-La Mancha</b>	<b>60</b>	<b>8</b>	<b>7,5</b>

Fuente: Memoria 2009 del Servicio de Menores de la Dirección General de la Familia.

Los pisos de autonomía se gestionan en el contexto de los Programas de Autonomía, que se analizan más adelante, en el epígrafe 5.6.

## 5.4. LAS ENTIDADES COLABORADORAS EN MEDIDAS DE ACOGIMIENTO RESIDENCIAL

En los dos últimos años, 22 entidades del tercer sector han colaborado con la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha a través de la gestión de recursos residenciales para menores. En la tabla 5.7 se detallan ordenadas por el importe de la financiación que reciben. Las cinco primeras (Paideia, Colabora, ACCEM, Aldeas Infantiles SOS y La Fundación Internacional O'Belén-FIOB) gestionan el 65% del presupuesto total, es decir dos de cada tres euros destinados al acogimiento residencial).

**Tabla 5.7.** Entidades colaboradoras de acogimiento residencial en Castilla-La Mancha, ordenadas por el importe de la financiación que reciben (de mayor a menor), 2009-2010.

Entidad	Nº centros		Nº provincias		Financiación		Variación anual
	2009	2010	2009	2010	2009	2010	
1 Paideia	10	10	3	3	2.328.539 €	2.908.382 €	24,9 %
2 Colabora	8	10	2	3	2.093.806 €	2.640.112 €	26,0 %
3 ACCEM	11	11	5	5	2.191.116 €	2.251.807 €	2,7 %
4 Aldeas Infantiles	12	12	1	1	1.843.750 €	1.874.837 €	1,7 %
5 FIOB	5	3	2	2	3.107.244 €	1.156.862 €	-62,7 %
6 DIME	3	3	1	1	745.123 €	833.151 €	11,8 %
7 Bayco	3	3	1	1	734.336 €	782.494 €	6,5 %
8 Mensajeros de la Paz	3	3	1	1	555.196 €	665.928 €	19,9 %
9 Vasija	4	4	1	1	573.057 €	589.124 €	2,8 %
10 Hijas de la Caridad	4	4	2	2	568.763 €	577.423 €	1,5 %
11 Desarrollo Social AIE	2	2	1	1	399.808 €	514.095 €	28,5 %
12 Horuelo	2	2	2	2	491.656 €	499.911 €	1,7 %
13 ACISJF	1	1	1	1	306.913 €	243.791 €	-20,5 %
14 Fundación Madre de la Esperanza	1	1	1	1	219.008 €	222.373 €	1,5 %
15 Cruz Roja	1	1	1	1	216.072 €	219.745 €	1,7 %
16 API	6	6	3	3	160.275 €	164.513 €	2,6 %
17 Prosocial	0	1	0	1	0 €	156.179 €	100,0 %
18 Acciones Integradas de Desarrollo	1	1	1	1	306.913 €	155.551 €	-49,3 %
19 Hijos de María Inmaculada	1	1	1	1	135.104 €	136.382 €	0,9 %

Entidad	Nº centros		Nº provincias		Financiación		Variación anual
	2009	2010	2009	2010	2009	2010	
20 Hogares Nazaret	2	0	1	0	149.465 €	0 €	---
21 Parroquia "Ntra. Sña. Asunción"	1	1	1	1	54.022 €	54.837€	1,5 %
22 Fundación Diagrama	1	2	1	1	54.022 €	54.837 €	1,5 %

Fuente: Elaboración propia a partir de datos publicados en las Resoluciones 2009/18022 y 2010/21365 de la Dirección General de la Familia.

La crisis desencadenada por la denuncia del Defensor del Pueblo de España sobre la situación de las y los menores acogidos en los centros residenciales especializados de los que se ocupaba FIOB ha provocado que esta organización haya pasado de ser la primera en el año 2009 a la quinta en la cuantía para financiar centros durante 2010.

Las siete organizaciones vinculadas a la iglesia católica en 2010 recibieron un 24,5% del presupuesto total (ACCEM, Mensajeros de la Paz, Hijas de la Caridad, ACISJF, Fundación Madre de la Esperanza, Hijos de María Inmaculada y la parroquia "Ntra. Señora de la Asunción" de Migeltorra).

En general, cabe constatar que se ha producido una profunda profesionalización del sector:

- La mayor parte de quienes trabajan en los Centros son personas con titulaciones universitarias relacionadas con la pedagogía, lo social o lo educativo. Quienes se encargan de la coordinación de cada Centro, además, tienen más de tres años de experiencia en la materia.
- En general, estas organizaciones transmiten un alto interés por el componente educativo y socializador de su trabajo, frente a la visión puramente asistencialista y de prestación de cuidados básicos que la tradición venía imponiendo.
- Un nutrido volumen de recursos está siendo gestionado por organizaciones de ámbito suprarregional, dotadas de una importante supraestructura para el apoyo financiero y técnico de los Centros, e interesadas por la formación, los procesos de calidad y la innovación continua.
- En paralelo, también se están apoyando iniciativas locales, apreciando su experiencia y conocimiento del entorno. Algunas de ellas están afianzando y ampliando su presencia en la red de protección. Son aquellas que reparten su atención entre los aspectos socieducativos y la realización de una gestión de sus organizaciones adecuada a los tiempos.

En cómputo general, del año 2009 al 2010 la red de centros para el acogimiento residencial de protección de menores se mantiene estable en número, aunque pierde parte de su financiación debido a la desaparición de los centros de atención

especializada (Tabla 5.8). Aun así, el resto de modalidades ven incrementada su asignación.

Tabla 5.8. Red de recursos acogimiento residencial de Castilla-la Mancha.

	Nº de centros		Financiación		Variación anual	Coste medio anual por plaza (en euros)
	2009	2010	2009	2010		
<b>Hogares de primera acogida y valoración</b>	6 <sup>(*)</sup>	6 <sup>(*)</sup>	1.894.581 €	2.004.637 €	5,81	35.000
<b>Hogares residenciales</b>	61	63	12.520.555 €	13.880.409 €	10,86	31.000
<b>Hogar residencial especializado</b>	1	1	394.138 €	398.429 €	1,09	56.305
<b>Centros de atención especializada</b>	2	0	2.017.983 €	0 €	---	73.974 <sup>(**)</sup>
<b>Pisos de autonomía</b>	13	14	406.931 €	418.859 €	2,93	6.782
<b>TOTAL</b>	<b>83</b>	<b>84</b>	<b>17.234.187 €</b>	<b>16.702.334 €</b>	<b>-3,09</b>	<b>---</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de datos publicados en las Resoluciones 2009/18022 y 2010/21365 de la Dirección General de la Familia.

(\*) En el cálculo de la financiación no está incluido el centro público de primera acogida y valoración "Arco Iris" de Albacete.

(\*\*) A partir de datos del año 2008.

## 5.5. LOS ESTÁNDARES DE CALIDAD EN EL ACOGIMIENTO RESIDENCIAL

### 5.5.1. Seguridad, protección y relación

En principio, los recursos de acogimiento residencial ofrecen un ambiente seguro y protector para las personas menores. Se evidencia sobre todo en el aspecto físico de los hogares y pisos, dotados de entornos confortables y apacibles, y a través de las relaciones entre el personal y las y los menores, que transmiten, por lo general, respeto mutuo y aceptación. Las rutinas diarias generan un clima que protege de la falta de cuidados y afecto, e incluso de la violencia que menores y adolescentes pudieran haber sufrido con anterioridad.

De todas formas, es necesario insistir en que este tipo de recursos deben ser inspeccionados periódicamente por las Secciones de Inspección de las Delegaciones Provinciales de Salud y Bienestar Social, mucho más especializadas en cuestiones relacionadas con la seguridad física de los edificios y servicios públicos. A tal efecto,

sería deseable que se culmine la regulación que debe definir los estándares y condiciones de habitabilidad y seguridad que faciliten dicha tarea, sin menoscabar el carácter normalizado que deben tener los hogares.

Por otra parte, es frecuente que menores y adolescentes acogidos en los centros presenten problemas de conducta relacionados con la violencia o la agresividad. En estos casos, el resto de menores con quienes conviven se exponen a sufrir amenazas o agresiones, y, como mínimo, han de vivir en un clima tenso y poco acogedor. Al respecto, deberían articularse mecanismos que permitan garantizar el control de las relaciones entre menores, para que no afecten sobre todo a quienes sean más vulnerables; desarrollar mecanismos para que el o la menor que está sufriendo abusos lo haga saber; y, en paralelo, dotar de supervisión y seguimiento externo al personal que trabaja en el centro afectado.

Es necesario destacar, reforzar y apoyar el papel de abogacía social que cumplen los y las profesionales que trabajan día a día con menores. Educadoras y educadores y demás profesionales de las residencias son quienes mejor situados están para defender los derechos e intereses de menores y adolescentes frente a cualquier situación. Por esta razón, deben encontrar el apoyo necesario de los Equipos de Intervención de Menores. Al respecto, cabe solicitar un mayor apremio a los cuerpos de seguridad del Estado cuando se reclama su ayuda para buscar y recuperar a adolescentes que se han fugado de la residencia.

### *5.5.2. Individualidad*

Frente a la masificación de las residencias de menores de otras épocas, el sistema de protección en Castilla-La Mancha ha dado definitivamente el gran paso hacia los recursos pequeños y familiares, con la finalidad de acercarse mejor a las necesidades de cada menor.

El sistema actual otorga importancia a la evaluación inicial pormenorizada de las necesidades de cada menor, así como a la elaboración del Proyecto Educativo Individualizado (PEI) en las residencias. Las normas de funcionamiento se elaboran en función de las necesidades de cada menor, y de su momento en el desarrollo evolutivo. Disponen de espacio personal suficiente y digno, propicio para la intimidad. Aunque no sea en absoluto la regla general, ha llamado nuestra atención lo afirmado por algunos de los responsables de los Centros de Primera Acogida y Valoración, respecto a que algunos chicos han llegado al centro sin que se hubiese elaborado el correspondiente Plan individualizado por los Equipos Interdisciplinarios de Menores, y sin disponer de la información mínima respecto a esos menores.

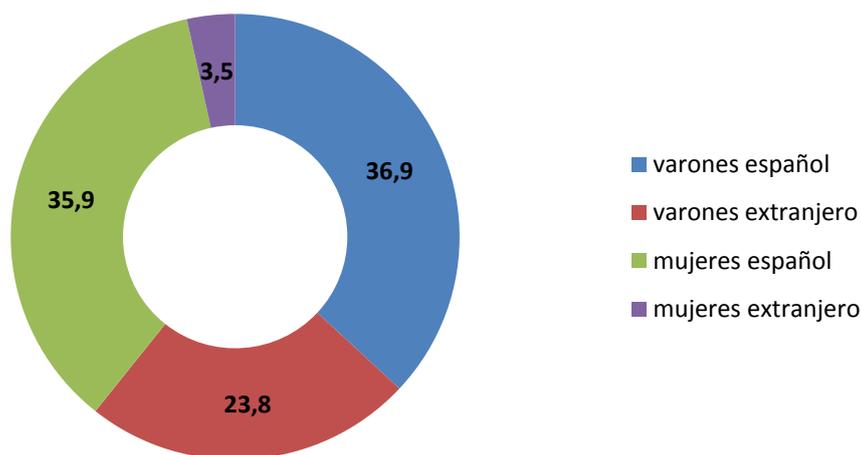
El funcionamiento de los Centros también se adecua a las necesidades de Menores Extranjeros No Acompañados, respetando sus prácticas religiosas, alimentación y tradiciones cuando así lo requieren. En los Hogares con presencia mayoritaria de menores que provienen del norte de África -la mayoría de origen

marroquí- es fácil encontrar personas educadoras con un perfil de mediación intercultural.

Como se puede observar en el Gráfico 5.7, en el año 2008 la presencia de varones extranjeros en acogimiento residencial es muy significativa (23,8 del total). Los mayores de 14 años suponían el 76,3% de todos los extranjeros.

En el siguiente año, 2009, ese porcentaje se incrementó hasta el 78,5%. Sobre un total de 126 menores acogidos, 91 fueron Menores Extranjeros No Acompañados. El paso por centros residenciales de los 35 casos restantes, niños más pequeños, respondía a acciones protectoras de tutela o de adopción de niños entregados por madres jóvenes extranjeras en situación irregular o precaria.

En todo caso, durante los últimos años, uno de cada cuatro menores en acogimiento residencial viene siendo de origen extranjero, marroquíes casi todos ellos.



**Gráfico 5.7.** Menores en acogimiento residencial por nacionalidad y sexo, en Castilla-La Mancha 2008.  
Fuente: Elaboración propia a partir de datos extraídos del Observatorio de la Infancia (2010). Estadística básica de medidas de protección a la infancia.

### 5.5.3. Respeto a los Derechos

Los derechos de menores en acogimiento residencial son exactamente los mismos que los que tienen las y los que conviven con sus familias. No obstante, algunos de esos derechos, o los de sus familias, pueden entrar en conflicto en ciertas circunstancias derivadas del acogimiento.

- Derecho a la comunicación - El sistema propicia las salidas de fin de semana y de vacaciones con la familia de origen. A la inversa, las visitas de la familia a los Hogares son menos frecuentes, o están limitadas o

prohibidas. En ocasiones, se utilizan como alternativa los Puntos de Encuentro Familiar. Los y las menores conocen y tienen contacto con el personal técnico de referencia para informar o comentar cualquier cuestión, sin que se haya podido constatar que exista ningún tipo de restricción para ello. Incluso en la mayor parte de los centros visitados la información sobre la facilidad de contacto menor-personal técnico ha sido destacada, en claro contraste con la dificultad percibida por el resto de profesionales que se relacionan con el personal de carácter técnico.

- Derecho a la participación - Las y los menores son informados y escuchados por el personal técnico de referencia cuando se deben tomar decisiones que les afectan, en función de la edad y desarrollo de cada caso. Si el tema es muy importante o existe disensión, suele quedar constatado en una diligencia escrita que se incorpora a su expediente. Por otra parte, en varios hogares se ha constatado la existencia de buenas prácticas en materia de participación de esos y esas menores en la vivienda, articuladas a través de asambleas y reuniones grupales para abordar y discutir sobre cuestiones cotidianas.
- Derecho a la confidencialidad de los datos - Los datos incorporados al expediente de cada caso se encuentran correctamente custodiados en la habitación de uso exclusivo del personal educador, existente en todos y cada uno de los centros visitados. A su vez, los expedientes en soporte papel están guardados en armarios o ficheros con llave, mientras que los registrados en formato virtual exigen el acceso a través de una clave del PC.
- Derecho a un trato personal digno - De forma generalizada, se puede afirmar que las formas de dirigirse a las y los menores se basan en el respeto y el afecto.
- Derecho a estar informado sobre sanciones - Los sistemas de castigo de los hogares residenciales son suaves: no se pueden aplicar castigos físicos, ni se puede privar al menor de alimentos o cuidados básicos. Tampoco es posible dejarle incomunicado u obligarle a realizar trabajos de compensación desproporcionados. Los castigos se articulan de forma explícita con normas claras y graduadas para menores y personal educador. Suelen estar relacionados con el acceso a determinadas actividades para ocupar el tiempo libre, sobre todo durante los fines de semana, o de minoración del peculio para gastos de bolsillo.
- Derecho a una atención y trato personalizado e individualizado - Ya hemos aludido a que este derecho se ve generalmente bien atendido, y a que los menores conocen a su técnico de referencia y pueden comunicar con él con facilidad. A mejorar, el efecto desfavorable que tiene sobre el trato personalizado la alta rotación de los técnicos de los Equipos

Interdisciplinarios, que afecta a la confianza depositada en ellos por los menores.

- Derecho a disponer de canales de comunicación para quejas o reclamaciones. Aunque los menores aprenden a canalizar sus quejas de forma gradual dentro del itinerario educador-coordinador del hogar/centro-técnico de referencia del servicio de protección de menores, sería una práctica a mejorar, desde luego, la información que la mayoría de los centros brinda a los menores respecto a la posibilidad de presentar quejas o reclamaciones fuera del sistema de protección. Para ello resultaría conveniente que los centros informasen desde el momento del ingreso del menor sobre las posibilidades para hacerlo, extremo que ha sido reconocido con carácter general, que no se lleva a cabo. Así como tampoco hemos visualizado referencias a ello en los espacios habilitados en muchos pisos para mantener información oficial. De especial importancia es que cada menor disponga de procedimientos confidenciales para exponer los casos en que se sienta maltratado o presionado por otros menores, el personal del centro o cualquier otra persona. A tal efecto, sería conveniente que la información adecuada le fuese suministrada a cada menor por escrito a su llegada al centro y adaptada a su edad y madurez, o que se encuentre accesible en algún lugar discreto del hogar. Entre otros datos, debería aparecer el nombre y teléfono del técnico de referencia del servicio de protección de menores, de la línea telefónica de atención al menor y del Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha.

#### *5.5.4. Atención a las necesidades básicas*

En el apartado sobre las diferentes tipologías de recursos residenciales ya se ha descrito como la localización y las condiciones físicas de los Hogares se han adaptado a los niños y adolescentes, de forma que propician un lugar confortable y propicio para facilitar el cumplimiento de los objetivos de intervención. Aunque cabe insistir al respecto, que deben mejorarse las condiciones de localización y distribución de algunos Centros de primera acogida y valoración.

La alimentación está a cargo de personas contratadas específicamente para cocinar. En su mayoría, son mujeres con experiencia. Los educadores apoyan en estas tareas, especialmente durante los fines de semana, en los que también, de forma puntual, se recurre al fast-food puesto que así lo requieren los propios menores.

Respecto a la ropa, es uno de los motivos de mayor conflicto en la vida cotidiana, puesto que es habitual la presión de adolescentes que quieren adquirir prendas que están por encima del presupuesto disponible o que en realidad no necesitan.

Aún así, la alimentación, los momentos de las comidas, la compra de ropa, el manejo de dinero de bolsillo son actividades cotidianas que se aprovechan como espacios educativos.

#### 5.5.5. Estudios y formación

La pauta general es que los niños en edad de escolaridad están asistiendo a un centro educativo público, lo más cercano posible al Hogar residencial. Los educadores de las residencias realizan tareas de apoyo y refuerzo escolar, sobre todo por las tardes, aunque no siempre les resulta fácil poder llegar a compatibilizar la atención de las necesidades domésticas con la atención personalizada que requiere cada menor. No hay que olvidar que una parte importante de la población atendida en estos recursos han vivido situaciones de fracaso escolar y baja autoestima vinculada a su rendimiento académico.

Existe en Castilla-La Mancha una gran variación respecto a las relaciones de los educadores de los recursos residenciales con los profesionales de los centros de educación primaria y los Institutos de enseñanza secundaria. Se puede encontrar centros educativos que escolarizan a los menores sin establecer un cupo o límite máximo, que siguen pautas de máxima discreción y confidencialidad respecto a la situación de los menores, y que mantienen una relación fluida con los educadores de referencia. Pero también se dan casos de centros de educación reglada que ponen límites para escolarizar a menores en recursos de acogimiento residencial, que no son discretos con la situación especial por la que están pasando los menores y que, incluso, pueden llegar a realizar prácticas estigmatizantes y no integradoras.

La cuestión se agudiza con los adolescentes más conflictivos y con los Menores Extranjeros no Acompañados, sobre los que se produce un significativo e intensivo uso de las expulsiones del centro educativo por varios días o semanas.

Las alternativas para estos adolescentes, víctimas del fracaso escolar o que se han incorporado demasiado tarde a él, con el añadido de la dificultad lingüística, pasan por la formación profesional o la ocupacional. Al respecto, la destrucción de puestos de trabajo ligada a la recesión económica, ha reducido drásticamente la oferta disponible para estos menores. Mientras que desaparecen iniciativas de Escuelas-Taller, los Programas de Cualificación Profesional Inicial (PCPI) o las Escuelas de Adultos presentan una gran demanda por parte de la población que ha quedado sin empleo o que no ve posible incorporarse al mercado de trabajo en los próximos años.

Por último, conviene insistir en la necesidad de que las habitaciones de los menores cuenten al menos con un espacio de estudio, puesto que no siempre es suficiente o adecuado el uso de algún espacio común de la casa. En aquellos casos en que en los hogares hay niños y niñas de edades diferentes, esta carencia adquiere mayor relevancia, y algunos menores han referido dificultades para estudiar, trabajar

en los deberes, y concentrarse. Esta ausencia contribuye a dificultar las posibilidades de cambiar bajas expectativas que los menores tienen respecto a su vida académica.

#### *5.5.6. Salud y estilos de vida*

Para la atención especial a los déficits, carencias y traumatismos que el menor pueda haber sufrido, se utilizan los servicios públicos de salud, educación o de la red de servicios sociales. Cuando el sistema público de salud no cubre determinados tratamientos, la Dirección General de la Familia destina una partida económica para ello. En 2009, la cuantía total de las ayudas extraordinarias subió a 160.371,68 euros, que fueron destinadas a tratamientos de oftalmología, logopedia, foniatría odontología y psicológicos (éstos últimos supusieron casi el 70% del número de ayudas concedidas).

#### *5.5.7. Normalización e integración*

Por una parte, la normalización se consigue a través del contacto cotidiano de los menores con los servicios de la comunidad, puesto que no tienen dispositivos especiales para cubrir sus necesidades, más allá del personal básico de cada Hogar o centro. Por otra parte, la normalización se refleja en la vida cotidiana, que se asemeja a la de cualquier niño o adolescente de su misma edad. Los horarios y actividades se adecúan y flexibilizan en función de la edad y momento de desarrollo de cada menor. Según van siendo más mayores, disponen de tiempo suficiente para salir con sus amigos sin acompañamiento de educadores. También se van acostumbrando a utilizar el transporte público para acceder a sus centros de formación o espacios de ocio.

A veces, en determinados grupos de menores, cuesta más hacerse con amigos externos al Hogar. Algunos menores vivencian dificultad para relacionarse al sentir que no pueden ofrecer reciprocidad a sus compañeros a la hora de estudiar, quedarse a comer o a cenar, o, simplemente para jugar. En el caso de los Menores Extranjeros no Acompañados es más frecuente establecer relaciones de amistad y realizar salidas entre los del mismo origen.

Los recursos residenciales cuentan con personal masculino y femenino, lo que contribuye a favorecer los procesos de identificación y de aprendizaje de los roles en condiciones de igualdad y autoridad. La convivencia al respecto se vuelve más complicada en los recursos donde conviven adolescentes de los dos sexos o en los centros mayoritariamente ocupados por menores de origen marroquí, en este último caso por la relación de autoridad que el personal femenino tiene sobre ellos. En este sentido, sería conveniente desarrollar programas específicos sobre coeducación en los centros de acogimiento residencial de menores.

### 5.5.8. *Desarrollo y autonomía*

Uno de los riesgos del actual sistema de protección deriva precisamente de sus virtudes. Se trata de la sobreprotección del menor. El establecimiento de un plan de intervención, de un programa de educación individualizado, de la vigilancia y supervisión de un técnico de referencia, de un equipo de profesionales contratados por una entidad colaboradora que necesita demostrar su eficacia, de una red de leyes, normas y procedimientos que crece y se torna cada vez más complejo... todo ello puede limitar el espacio vital de crecimiento del menor, evitar que se equivoque, que pueda realmente participar de forma libre en las decisiones que le afectan.

La experiencia acumulada en el Programa de Autonomía Personal es una buena base para contribuir a perfilar la salida del sistema de protección con vista a una vida autónoma e independiente del menor en su transición a la vida adulta. Desde el incremento de las responsabilidades de los menores en los Hogares residenciales, en función de su edad, a la posibilidad de acceder a pisos de autonomía, y a recursos de apoyo personal, económico y formativo-laboral, se está trabajando en una línea que pretende superar perspectivas asistencialistas.

No es un camino fácil. La mayoría de edad es un cambio muy brusco para muchos menores acogidos al sistema de protección. Y no siempre van a encontrar el apoyo que necesitan de las instituciones ni de sus propias familias. Los estudios de seguimiento de casos de personas que pasaron por sistemas de protección apuntan a cifras del 12,8 % viviendo en situaciones de marginalidad en Asturias (Fernández del Valle, Álvarez y Fernanz, 1999), al 11,4 % de una muestra de casos de la Comunidad de Madrid que habían ingresado en algún momento en un centro penitenciario (García Barriocanal, Herrán e Imaña, 2007). Recientemente, fuera de nuestro país, un informe de Human Rights Watch (2010) denunciaba como en el Estado de California -que cuenta con más del doble de menores en protección que España-, el 20% acaban viviendo en la calle o llevando estilos de vida marginales.

### 5.5.9. *Apoyo a la relación del menor con su familia*

Este es uno de los puntos más débiles del sistema. Más allá de las visitas periódicas o puntuales del menor a su familia o viceversa, son varias las dificultades para que el sistema trabaje intensamente en la misma línea y en paralelo con los menores tutelados y las familias de origen.

Las dificultades pueden provenir:

- Del mantenimiento de las propias disfunciones del sistema familiar que produjeron las situaciones de negligencia o de maltrato, como pueden ser la falta de voluntad para modificar conductas o actitudes, o la indisposición de los progenitores por enfermedades -sobre todo que

afectan a la salud mental-, drogodependencias o estilos de vida marginales.

- De las distancias entre el Hogar residencial y la vivienda de la familia biológica, así como de las limitaciones para el transporte y los desplazamientos que puedan tener estas últimas.
- De la implicación de los servicios sociales básicos. Es frecuente que, una vez que los menores son tutelados y desaparecen del municipio, la atención sobre el resto de la familia se relaje o decaiga. Las tendencias actuales abogan por concebir a las residencias como una ayuda y complemento al rol de padres, no como un sustituto de la familia. Frente a la ruptura con la familia del niño, los padres deben ser ayudados parcialmente –en los casos que sea posible- en la tarea de cuidar y educar a su hijo, a través de diferentes modalidades (en fines de semana, sólo por el día o por la noche).
- De la muy escasa coordinación –en esta materia- entre la red de protección especializada de menores y los servicios sociales básicos. Esta falta de compromiso para trabajar el Plan de Caso familiar de forma integral y continuada se constata –por su ausencia- en el Manual de procedimientos y protocolos de actuación en el Programa de Acogimiento Residencial de Castilla-La Mancha.
- El contacto con la familia es una responsabilidad que recae, en la práctica, a veces exclusivamente en los educadores del centro de acogimiento residencial.
- Una de las percepciones más reiteradas de los menores adolescentes con los que hemos mantenido encuentros distendidos, era la de que no abandonarían el recurso residencial hasta su mayoría de edad. Esta baja expectativa de retorno con sus familias, tal y como adquiere carta de naturaleza y se va confirmando, mina la confianza del menor en el sistema, y contribuye a incrementar el fracaso escolar, la disruptividad, y los consumos.

## **5.6. EL PROGRAMA DE AUTONOMÍA PERSONAL**

Está dirigido a menores y jóvenes con edades comprendidas entre los 16 y 24 años, que estén o hayan estado bajo alguna medida de protección administrativa (guarda o tutela) y/o una medida judicial, y que necesiten apoyo personal, residencial, formativo-laboral o económico para facilitar su autonomía e integración en la sociedad.

Comprende cuatro apoyos básicos:

- Apoyo personal, para capacitar al joven en el desarrollo de habilidades básicas de integración social así como el apoyo emocional en todo el proceso de emancipación.
- Apoyo económico, mediante ayudas que proporcionan el sustento básico hasta que consiguen un empleo.
- Apoyo formativo-laboral, para el acompañamiento y asesoramiento en las funciones de búsqueda de acciones formativas o de empleo.
- Apoyo residencial, mediante la gestión de pisos de autonomía con el apoyo de educadores que enseñan habilidades básicas de la vida doméstica y de los gastos que genera mantener una vivienda.

A lo largo del año 2009 se atendieron a 275 usuarios dentro de este programa. De ellos, 120 fueron nuevos casos, mientras que 97 se dieron de baja, por la que la prevalencia resultante fue de 178 usuarios a 31/12/2009 (tabla 5.9). En el 2010, el Programa de Autonomía atendió a 288 jóvenes, un 4,7% más que el año anterior.

**Tabla 5.9.** Usuarios del programa de autonomía personal en Castilla-La Mancha durante el año 2009, por provincias.

Provincia	Total usuarios	%	Altas	Bajas
Albacete	62	23%	25	18
Ciudad Real	96	35%	46	37
Cuenca	40	15%	19	8
Guadalajara	41	15%	16	19
Toledo	36	13%	14	15
<b>Castilla-La Mancha</b>	<b>275</b>	<b>---</b>	<b>120</b>	<b>97</b>

Fuente: Memoria 2009 del Servicio de Menores de la Dirección General de la Familia.

A partir de los nuevos usuarios incorporados al programa durante 2009, podemos extraer los siguientes datos básicos sobre sus perfiles:

- Sexo: El 68,3% eran varones y el 31,6% mujeres.
- Nacionalidad: El 55,8% eran de origen español y 44,2 % de origen extranjero.
- Edad media: 17,2 años.
- Medida de protección de la que proceden: En el 51,7% de los casos, son menores que provienen del programa de acogimiento residencial. El resto acceden desde otras medidas de protección a través de los servicios provinciales de protección de menores, bien directamente (27,5%), o a propuesta de los Servicios Sociales básicos (12,5%) o del Programa de Medio Abierto para menores infractores (8,3%).

- Nivel educativo: El 29% no tienen un mínimo de estudios, mientras que el 14% han completado únicamente estudios primarios. El 24% han finalizado el 1º ciclo de la ESO y un 9% el 2º ciclo. Tan sólo el 7% realizan estudios de FP, bachillerato o han accedido a la universidad.
- Formación ocupacional: El 45% de los participantes en el programa de autonomía personal han realizado formación ocupacional, que es un recurso más utilizado por los menores de origen extranjero (uno de cada dos), frente a los de origen español (uno de cada tres).
- Experiencia laboral: Durante el año 2009, 47 menores se iniciaron en el mercado laboral, con contratos temporales. La provincia de Guadalajara destaca en este aspecto (43%) sobre el resto de provincias.

Con datos de las bajas producidas a 1/10/2010, proporcionados por la entidad colaboradora Asociación de Profesionales por la Integración (API) podemos apuntar los motivos y proporciones en las que los jóvenes dejan de utilizar el Programa de Autonomía Personal:

- Al 32% se les dio de baja por incumplimiento de los objetivos frente a un 23% que los habían alcanzado.
- Otro 15,3% abandonan voluntariamente el programa mientras que otro porcentaje similar lo hicieron por cambio de residencia.
- Un 11,5% fueron derivados a otros recursos.
- El 2,5%, desaparecieron (según la base de datos, se trataba de dos varones extranjeros, es decir, de jóvenes marroquíes sin familiares en la región que cambian de destino).

En el momento de la baja, el 56,25% de los jóvenes estaban viviendo de forma independiente, mientras que un 21,25% residían en diferentes recursos o centros de protección y el 20% lo hacían con su propia familia.

El tiempo medio de estancia en el Programa de Autonomía Personal es de 14,3 meses. Aunque la tabla 5.10 muestra una diferencia de ocho meses entre los promedios de Toledo y Albacete.

**Tabla 5.10.** Tiempo medio de estancia (en meses) en el programa de autonomía personal en Castilla-La Mancha, por provincias, 01/10/2010.

Provincia	Tiempo medio (en meses)
Albacete	18,8
Ciudad Real	12,1
Cuenca	14,1
Guadalajara	13,0
Toledo	10,1
<b>Castilla-La Mancha</b>	<b>14,3</b>

Fuente: Datos proporcionados por la entidad colaborada Asociación de Profesionales por la Integración.

En la tabla 5.11 se detallan las ayudas económicas que recibieron los jóvenes incluidos en el Programa de Autonomía Personal durante el año 2009. La cuantía media por beneficiario fue de 2.619 euros, aunque en esta ocasión, las diferencias más significativas se producen entre Guadalajara y Ciudad Real, con una distancia de 1.114 euros entre los promedios de ambas.

**Tabla 5.11.** Nº de beneficiarios y cuantía de las ayudas económicas del programa de autonomía personal en Castilla-La Mancha, por Provincias, 2009.

Provincia	Total beneficiarios	% sobre usuarios en la provincia	Cuantía total (en euros)	Cuantía media anual (en euros)
Albacete	24	38,7%	71.520	2.980
Ciudad Real	57	59,3%	108.729	1.901
Cuenca	9	22,5%	22.627	2.514
Guadalajara	13	31,7%	34.070	3.015
Toledo	21	58,3%	60.460	2.684
<b>Castilla-La Mancha</b>	<b>124</b>	<b>45%</b>	<b>297.406</b>	<b>2.619</b>

Fuente: Memoria 2009 del Servicio de Menores de la Dirección General de la Familia.

En 2010, los beneficiarios de ayudas económicas fueron 158 (un 27,4 % más que el año anterior), puesto que aumentaron las dificultades para conseguir la integración laboral. La cuantía total ascendió a 404.315 euros, lo que supone un importe medio por ayuda de 2.558 euros, cantidad ligeramente inferior al año anterior.

Respecto al apoyo residencial, 78 jóvenes utilizaron los pisos de autonomía durante el año 2009 (el número de altas fue de 42). Del total de 60 plazas disponibles, la ocupación media osciló entre un máximo del 67% durante el mes de marzo y un mínimo del 53% en Agosto y Septiembre.

**Tabla 5.12.** Relación entre plazas disponibles y ocupación efectiva en pisos de autonomía, por entidades colaboradoras y provincias, 2009.

Plazas/Ocupación	AB	CR	CU	GU	TO	Total
Vasija				8/13		8/13
API	8/16	8/8			8/8	24/32
ACCEM			8/7			8/7
Aldeas Infantiles			6/6			6/6
Diagrama		8/10				8/10
Pquia. Ntra. Sra. Asunción		6/10				6/10
<b>Total Castilla-La Mancha</b>	<b>8/16</b>	<b>22/28</b>	<b>14/13</b>	<b>8/13</b>	<b>8/8</b>	<b>60/78</b>

Fuente: Memoria 2009 del Servicio de Menores de la Dirección General de la Familia.

Las cifras de ocupación en el año 2010 no variaron respecto al año anterior: 77 jóvenes. Lo que implica una inversión real de 5.439,7 euros por cada beneficiario.

Como puntos fuertes del Programa de Autonomía Personal cabe constatar:

- La utilización de una metodología muy personalizada, en la que los objetivos y el seguimiento se producen de forma individualizada. El apoyo personal es la pieza clave en la que se fundamenta, de forma efectiva, todo el programa.
- En el apoyo formativo-laboral, los objetivos priorizan la formación reglada, seguida de la formación ocupacional y, en último lugar, la adquisición de habilidades para la búsqueda de empleo.
- La buena práctica del Programa en Guadalajara. Un profesional con doce años de experiencia en la materia, con su puesto de trabajo muy próximo físicamente al Servicio de Menores, que comienza a trabajar con los menores en sus Hogares de Acogimiento Residencial incluso antes de comenzar el proceso de emancipación. Realiza acompañamientos a todo tipo de recursos, cuando es necesario. Mantiene activa una Comisión de Pisos de Autonomía, de carácter interinstitucional, y da a conocer el programa poniéndose en contacto con todos los recursos posibles. De esta forma, incluso las empresas le mantienen informado sobre sus necesidades de puestos de trabajo y de formación.

Respecto a los aspectos en los que puede mejorarse y las dificultades que se están encontrando:

- En cada provincia se tiene un concepto diferente de autonomía, lo que se evidencia en las edades en las que se comienza a intervenir con los menores, el tiempo medio de estancia en el programa, las cuantías medias de las ayudas económicas, la forma de convivencia en los pisos o en la implementación de los acompañamientos a los jóvenes para realizar gestiones en otros recursos.
- Sería conveniente establecer procedimientos homogéneos en toda la región para decidir sobre el ingreso de un menor en los pisos de autonomía. No parece conveniente y tiene difícil justificación el hecho de que la ocupación media se encuentre tan solo un poco más allá del cincuenta por cien de sus posibilidades.
- También es necesario que se incremente la coordinación a nivel autonómico entre los responsables del programa en cada provincia.
- En los dos últimos años se está produciendo una importante reducción de las ofertas de formación profesional accesibles para los perfiles de jóvenes que acceden a este programa. Las plazas de PCPI que se ofertan no son suficientes para absorber la demanda actual. Las escuelas taller y los programas de garantía social han desaparecido. Estas modalidades contaban con el incentivo económico, pero los PCPI tampoco son de

interés de muchos de estos jóvenes que, precisamente, ya han estado en ellos, experimentando el fracaso escolar, y al que no quieren regresar.

- Es necesario pautar un sistema claro y gradual de sanciones para los casos en los que los menores residentes en los pisos de autonomía pudieran estar manejando drogas.
- Debería profundizarse en la eficacia de los Programas de Autonomía Personal en el medio plazo (seguimiento a los seis meses, a los doce meses y a los dieciocho meses de haber causado la baja en el programa), así como estudiar las situaciones en las que el joven es dado de baja por incumplimiento de los objetivos.

## CAPÍTULO 6. LA ADOPCIÓN

Según la legislación civil, el acogimiento familiar preadoptivo y la adopción se promueven cuando, una vez efectuada la valoración de la situación familiar, resulta inviable la permanencia o reintegración del menor en su familia, y se considera necesaria la plena integración en otra mediante la creación de vínculos de filiación.

El acogimiento familiar preadoptivo debe servir para garantizar la plena integración del menor en su nueva familia, comprobando el resultado positivo del mismo (artículo 55b) de la Ley 3/1999, del Menor de Castilla-La Mancha).

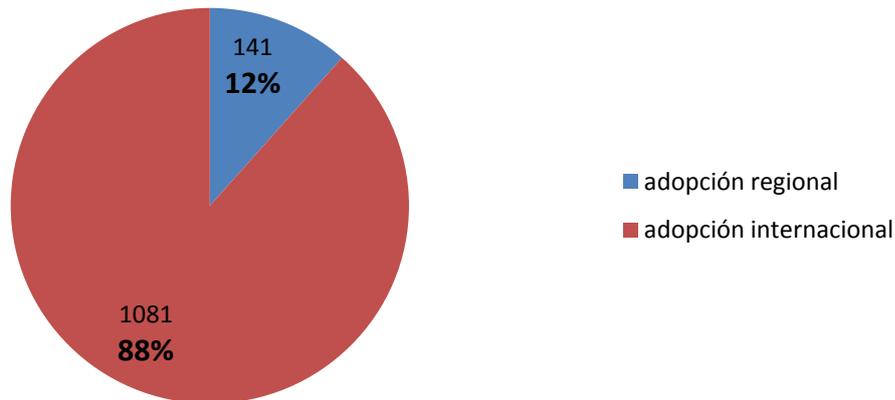
La Ley 54/2007, de 28 de diciembre, concibe la adopción internacional como una medida de protección de menores que no pueden encontrar una familia en sus países de origen. Para ello, establece las garantías necesarias y adecuadas para asegurar que las adopciones internacionales se realicen, ante todo, en interés superior del niño o de la niña y con respeto a sus derechos.

Recientemente ha visto la luz el Informe elaborado por la Comisión Especial del Senado (2010), constituida para el estudio de la problemática de la adopción nacional y otros temas afines, que tuvo su origen, entre otros motivos, en la distinta consideración que merece a la ciudadanía de nuestro país la adopción regional frente a la internacional, como se desprendía del diferente número de personas solicitantes que existía en otoño de 2008, cuando se tomó la decisión de iniciar dicho Informe.

Es absolutamente imprescindible para éste o cualquier otro Informe sobre la adopción tomar en cuenta las numerosas recomendaciones que dicho Informe ha formulado, que inspirarán también algunas de las que este trabajo proponga entre las suyas.

### **6.1. LOS NIÑOS ADOPTADOS**

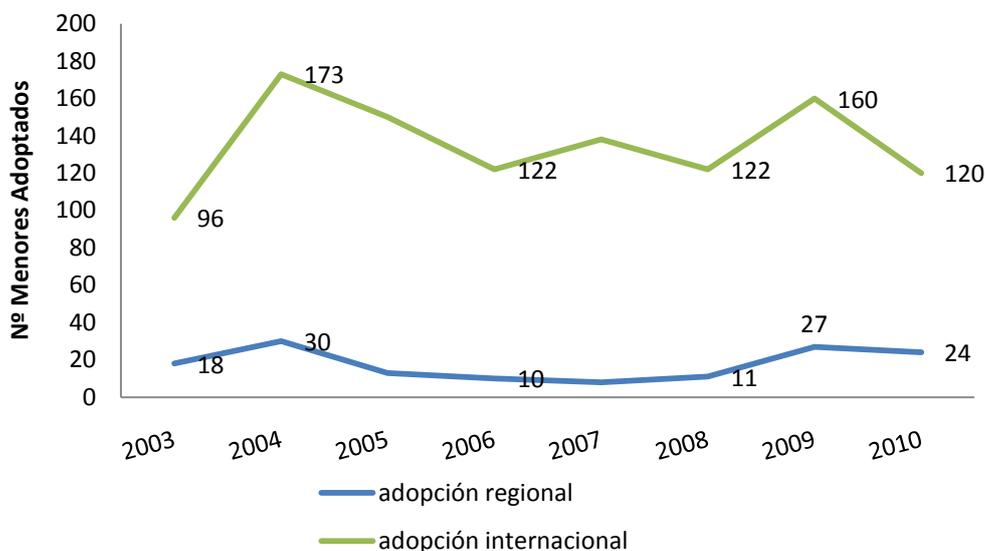
En el intervalo 2003-2010 se han producido 1.222 adopciones, de las que un 88% fueron internacionales y el 12% regionales (Gráfico 6.1). Dicho en otros términos, tan solo uno de cada diez menores adoptados proviene de la región.



**Gráfico 6.1.** adopciones regionales e internacionales en Castilla-La Mancha, 2003-2010.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por la Dirección General de la Familia.

En el gráfico 6.2 se observa un descenso y estabilización del número de adopciones a partir del año 2005, tanto en las internacionales como en las regionales, a excepción del repunte que se produce en el año 2009.



**Gráfico 6.2.** Evolución del número de menores adoptados en Castilla-La Mancha, 2003-2010.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por la Dirección General de la Familia.

Entre los factores que contribuyen a explicar la diferente intensidad a la hora de optar entre adopción internacional y regional, destaca el descenso de la natalidad, el perfil de las y los menores susceptibles de ser adoptados, la situación de las listas de espera, la dilación en los procesos legales, y la posibilidad, reflejada con dureza por los medios de comunicación, de que algunas adopciones regionales se “echen para atrás”, y la dispersión legal existente en materia de adopción (Comisión Especial del Senado, 2010).

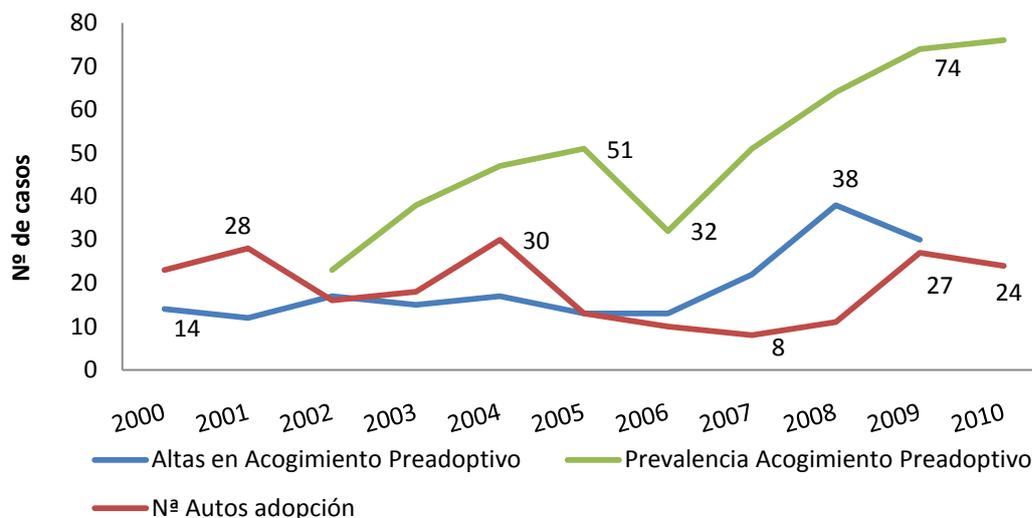
El incremento hasta 160 niños y niñas provenientes de la adopción internacional en el año 2009 (gráfico 6.2) se debe principalmente a 46 de Etiopía y a 47 de China. En el caso de este último país, correspondían a solicitudes cursadas en el año 2006, pero en las que China había incrementado los tiempos de espera exigidos para la tramitación. El resto de menores provienen de Rusia, Ucrania, Colombia, Vietnam, México, Marruecos, Albania, Nepal, Brasil y Kazajstan. Este tipo de estadísticas varían bastante de año a año, puesto que los países van modificando sus reglas, en muchos casos para aumentar el número de requisitos exigidos a las personas adoptantes y el tiempo de espera para la asignación del menor. De esta forma, también está aumentando la edad media de las niñas y los niños adoptables. En 2010 se produjo un descenso del 25 % respecto al año anterior, puesto que también llegaron menos menores de Vietnam y Etiopía.

En el año 2009 se realizaron 27 adopciones regionales. De ellas, 23 se realizaron sobre menores de 0 a 3 años, en su mayoría abandonados tempranamente por sus progenitores biológicos. Los otros 4 menores tenían edades comprendidas entre los 4 y 8 años. La adopción de menores con particularidades es muy poco frecuente. Las 24 adopciones regionales constituidas durante el 2010 mantienen un ritmo superior a la media de toda la década.

Respecto al número de acogimientos preadoptivos (prevalencia), a lo largo de la década se han triplicado. El crecimiento ha sido continuo, a excepción del año 2006 (gráfico 6.3), y en 2010 sigue al alza.

En paralelo, las altas anuales en acogimientos preadoptivos se han mantenido bastante estables –por debajo de los 20 casos/año– hasta 2007. Sin embargo, en el intervalo 2007-2009 el incremento ha sido del 50%, hasta situarse por encima de 30 altas al año.

Los autos judiciales de adopción registran una tendencia diferente (Gráfico 6.3). En el período 2000-2010 se registran tres “picos” de máxima actividad (2001, 2004 y 2009), seguidos de caídas (más bruscas tras los dos primeros picos). En el gráfico se puede observar cómo esos picos de actividad vienen precedidos, con dos años de antelación (2002 y 2007), por fuertes incrementos en el número de acogimientos preadoptivos (prevalencia).



**Gráfico 6.3.** Evolución del Acogimiento Familiar Preadoptivo y de los Autos de Adopción Regional en Castilla-La Mancha, 2000-2010.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por la Dirección General de la Familia.

Esta disimilitud es consecuencia del tiempo que pasa desde que se produce el acogimiento preadoptivo administrativo hasta que se constituye la adopción. También explica el hecho de que la tasa de autos de adopción regional en 2008 fuera de 3,1 por cada cien mil menores (muy por debajo de la tasa estatal, que ese mismo año fue de 10 adopciones por cada cien mil), mientras que en el año 2009, Castilla-La Mancha presentó una tasa de 7 adopciones regionales por cada cien mil niños y niñas.

La distribución de la tabla 6.1 muestra a la provincia de Albacete con el mayor número de adopciones constituidas, tanto en términos absolutos como relativos.

**Tabla 6.1.** Autos de Adopción Regional por provincias en Castilla-La Mancha, 2009.

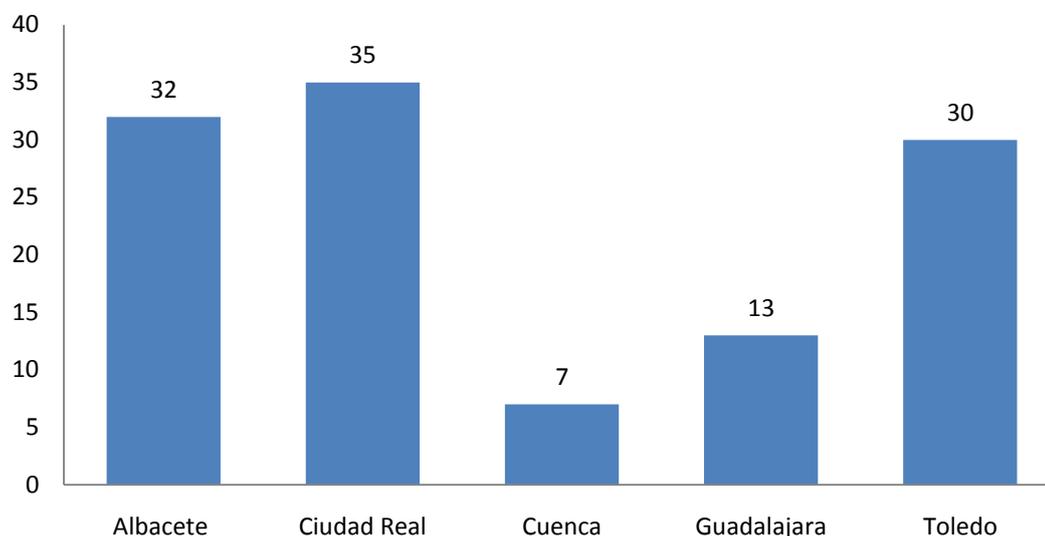
	Nº autos de adopción	Población 0-17 años	Tasa regional	Tasa provincial
<b>Albacete</b>	9	74.729	2,3	12,0
<b>Ciudad Real</b>	8	96.416	2,1	8,3
<b>Cuenca</b>	2	34.304	0,5	5,8
<b>Guadalajara</b>	4	46.587	1,0	8,6
<b>Toledo</b>	4	133.793	1,0	3,0
<b>C-LM</b>	27	385.829	7,0	--

Tasas por cada 100.000 niños.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por la Dirección General de la Familia y del INE.

Pero el número tan bajo de casos y la alta variabilidad interanual en cada una de las provincias hace conveniente observar los datos ampliando la perspectiva. El gráfico 6.4 muestra el número de adopciones acumuladas durante el periodo 2003-

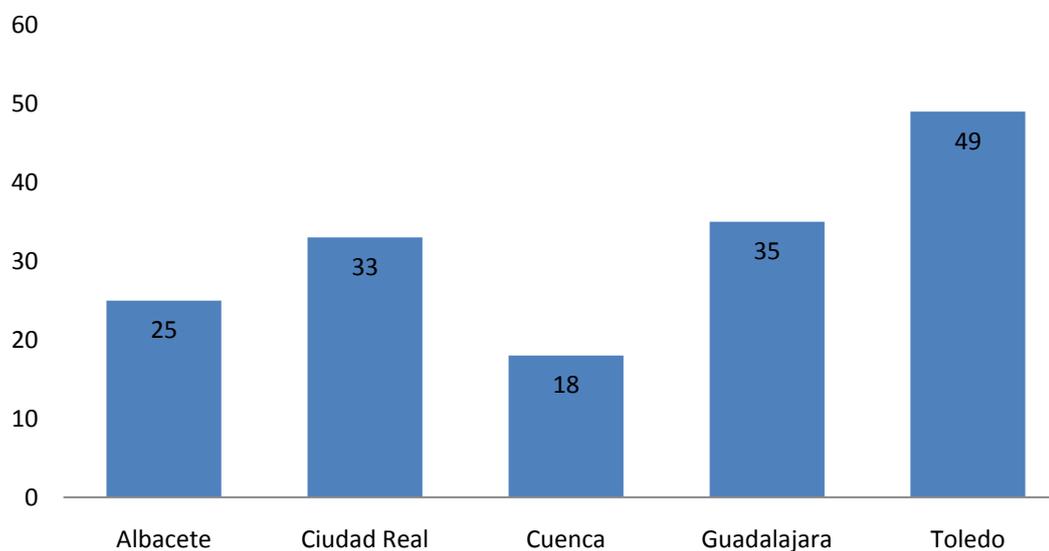
2009. De esta forma, se puede comprobar que, en números absolutos, las adopciones regionales se repartieron por igual entre las tres provincias más pobladas de la región.



**Gráfico 6.4.** N° de adopciones regionales en el periodo 2003-2009, por provincias.

*Fuente: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por la Dirección General de la Familia.*

Toledo es la provincia que registró en 2009 el mayor número de adopciones internacionales constituidas, seguida por Guadalajara y Ciudad Real.



**Gráfico 6.5.** N° de adopciones internacionales constituidas en Castilla-La Mancha, 2009.

*Fuente: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por la Dirección General de la Familia.*

## 6.2. LOS PROCEDIMIENTOS PARA ADOPTAR

El marco normativo básico que regula la adopción en Castilla-La Mancha es el Código Civil y la Ley 3/1999, de 31 de marzo, del Menor de Castilla-La Mancha, específicamente el Capítulo VIII del Título II (artículos 55 a 61).

El Decreto 45/2005, de 19/04/2005, desarrolla pormenorizadamente los procedimientos administrativos para realizar una adopción regional o internacional desde Castilla-La Mancha.

La aprobación, a nivel estatal, de la Ley 54/2007, de 28 de diciembre, de Adopción internacional, promueve la publicación del Decreto 29/2009, de 14 de abril, por el que se modifica el Decreto 45/2005, con el fin de armonizar algunas disposiciones. Entre los cambios más relevantes se encuentra la vigencia de la idoneidad de las personas interesadas en adoptar, que la normativa estatal ha establecido en tres años, frente a los cinco años que había regulado Castilla-La Mancha con anterioridad.

En síntesis, los procedimientos administrativos con su régimen de garantías se estructuran temporalmente en tres etapas:

- Procedimiento para valorar la idoneidad de las personas solicitantes de adopción. Previamente, se establecen los requisitos para solicitar la admisión, dónde obtener información, así como un periodo de formación y selección. Tanto las solicitudes de adopción internacional como las regionales siguen un mismo cauce administrativo para su estudio y valoración, pasando por el trámite de audiencia a las personas interesadas, hasta que se emite Resolución de idoneidad.
- El proceso de adopción propiamente dicho, que presenta algunas diferencias dependiendo de si es regional (posibilidad de establecer un acogimiento preadoptivo, asignación del menor) o internacional (envío de expedientes a la Administración del país que corresponda, preasignación de un menor).
- El seguimiento post-adopción y el cierre de los expedientes.

A continuación, se analizan brevemente algunos de los aspectos más relevantes de estas etapas.

Respecto a la valoración que merecen a esta Institución la transparencia, impulso, y cumplimiento de los plazos previstos en los procedimientos de idoneidad, nos remitimos en este punto a lo concluido en el apartado correspondiente a adopción, incluido en el capítulo 9 de este Informe.

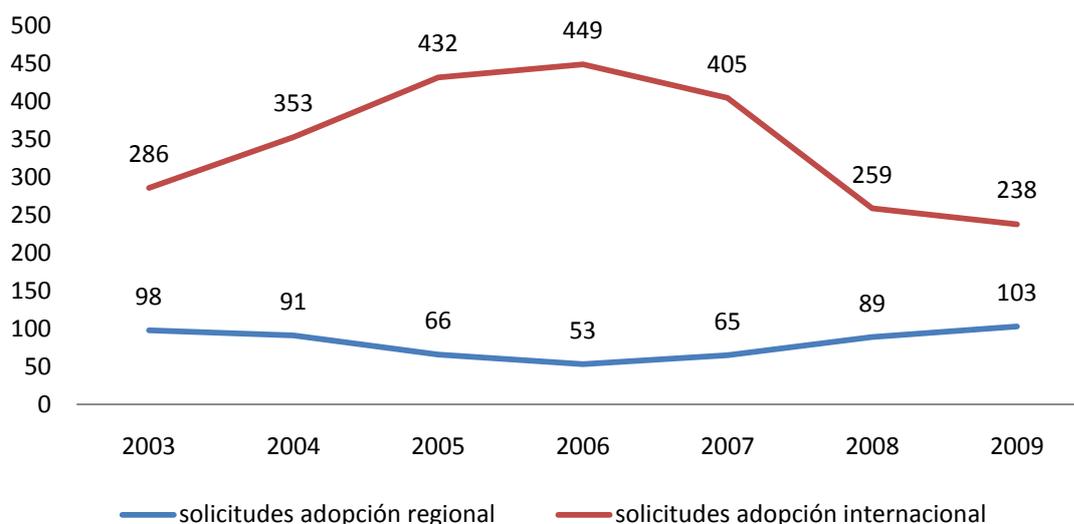
### **6.3. LAS SOLICITUDES DE ADOPCIÓN Y LA FORMACIÓN**

Respecto a las actividades de la primera etapa, entre las que destacan la información, la formación y la valoración de la idoneidad, corresponde su ejecución directa a los Equipos Interdisciplinarios de Menores de atención a la adopción constituidos en cada una de las sedes de las Delegaciones Provinciales de Salud y Bienestar Social. Cada equipo está formado, al menos, por un trabajador o una trabajadora social y por una persona licenciada en psicología, al objeto de garantizar el carácter interdisciplinar y colegiado en la valoración de las solicitudes.

Desde el año 1994 hasta 2010 se han producido en Castilla-La Mancha 3.938 solicitudes de adopción internacional. A partir del año 1997, con la implantación de las Entidades Colaboradoras (ECAI), la demanda fue incrementándose progresivamente. En el año 2000 fue de 153. Pero el periodo de tiempo que destaca por los mayores registros es el comprendido entre 2003 y 2009. Como se puede observar en el gráfico 6.6, en este intervalo se presentaron 2.422 solicitudes, el 64,3 % de las producidas desde 1994. El momento de máximo apogeo se produjo en torno al año 2006. A partir del año 2007, las solicitudes anuales descienden hasta cifras similares a las del comienzo de la década. En 2010 sólo se produjeron 170 solicitudes, y las previsiones de la Dirección General de la Familia es que la tendencia continuará así durante 2011.

Si comparamos la trayectoria de las solicitudes con la seguida por el número de menores adoptados (gráfico 6.2), el mayor número de solicitudes de adopción internacional coincide con los años en que desciende de forma importante la constitución de adopciones nacionales e internacionales.

En paralelo, la demanda de solicitantes de adopción regional comienza la década con cifras próximas a cien por año, pero cae prácticamente a la mitad en 2006 -periodo de máximo apogeo de las solicitudes de adopción internacional-. En 2008/2009 vuelven a recuperarse los valores iniciales del periodo analizado (al mismo tiempo que se reducen las solicitudes de adopción internacional). Entre 2003 y 2009 se registraron 565 solicitudes de adopción regional, o, dicho de otra forma, por cada solicitud de adopción regional se presentaron cuatro solicitudes de internacional.

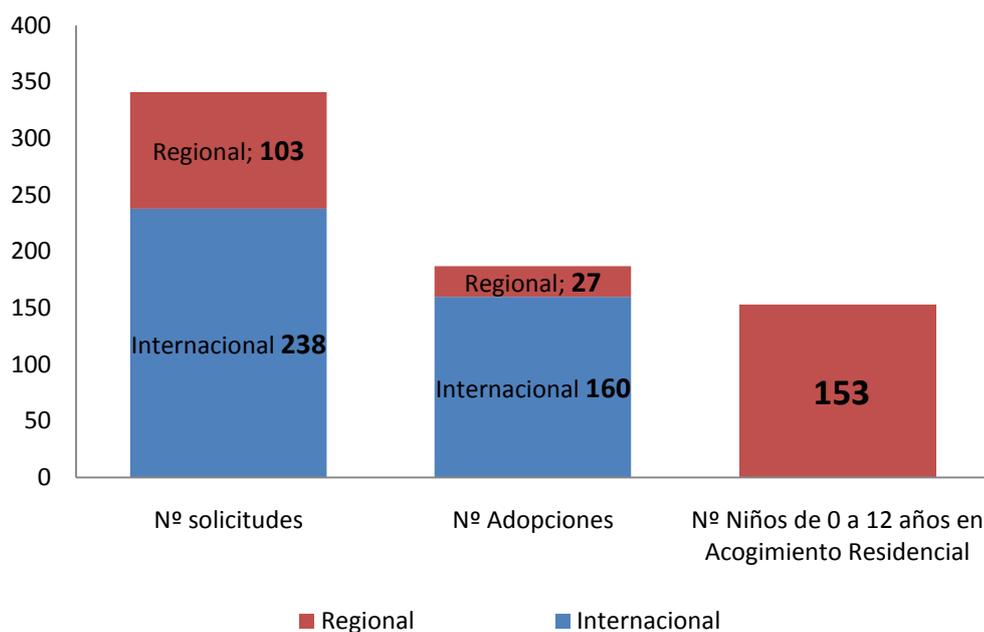


**Gráfico 6.6.** Evolución comparada del nº de solicitantes de adopción regional e internacional en Castilla-La Mancha, 2003-2009.

Fuente: *Elaboración propia a partir de datos proporcionados por la Dirección General de la Familia.*

Estos datos apuntan a un sistema de adopción en el que el interés de las familias por adoptar prima sobre el interés superior del menor. Como se ha indicado más arriba, las adopciones regionales se suelen realizar sobre menores de tres años. La escasez de este perfil ha alimentado la demanda de niñas y niños en el exterior. Demanda que se ha contraído en los últimos años por las restricciones que han ido implantando muchos países (especialmente China, y, recientemente, Etiopía y Vietnam), y que, en parte, ahora vuelve a dirigirse hacia la región. Ya se ha constatado como, desde 2007, están ascendido los acogimientos preadoptivos y los autos de adopción en Castilla-la Mancha.

Aun así, en el año 2009, los datos reflejan que se cursaron más del doble de solicitudes para la adopción internacional que para la regional (Gráfico 6.7), y que se constituyeron tantas adopciones internacionales (160) como menores de 0 a 12 años se encontraban en acogimiento residencial en Castilla-La Mancha (153). Bien es cierto que muchos de esos y esas menores no son susceptibles de ser adoptados, por diferentes motivos (como la previsión de reagrupación familiar). Pero para el resto, es muy probable que continúen durante varios años en el sistema de protección, hasta que sean mayores de edad.



**Gráfico 6.7.** Número de adopciones, de solicitudes de adopción y de menores de 0 a 12 años (prevalencia) en acogimiento residencial en Castilla-La Mancha durante 2009.

*Fuente: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por la Dirección General de la Familia.*

Mientras que la edad media de los y las menores adoptables en otros países está aumentando, en la región se sigue evitando la adopción con más de tres años. Sería necesario profundizar en la actitud de las personas solicitantes que pretenden convertirse, a través de la adopción, en una “nueva familia biológica” del menor, por lo que, cuanto menos edad tengan y de más lejos procedan, mucho mejor para evitar problemas e interferencias durante el proceso de educación y crianza.

Con los cursos de formación se pretende dotar de unas habilidades y conocimientos básicos para afrontar la adopción en todas sus fases. En 2009, la formación se impartió, en un 89% de los casos a solicitantes de adopción internacional, y, en el 11% restante, a solicitantes de adopción regional.

**Tabla 6.2.** Actividad formativa para solicitantes de adopción. Castilla-La Mancha, 2009.

Provincia	Expedientes formados		Totales
	Regional	Internacional	
Albacete	2	29	31
Ciudad Real	1	33	34
Cuenca	2	11	13
Guadalajara	6	27	33
Toledo	7	44	51
<b>Totales</b>	18	144	162

*Fuente: Memoria 2009 del Servicio de Menores de la Dirección General de la Familia.*

Los cursos se distribuyen a lo largo de un calendario anual. Cada uno de ellos se realiza en cuatro sesiones. Cabe reseñar aquí la conveniencia de renovar el material audiovisual que se está utilizando, cuya obsolescencia ha sido apuntada en la totalidad de las entrevistas mantenidas con los Equipos de Adopción.

#### 6.4. LA EJECUCIÓN DEL PROCESO DE ADOPCIÓN

En cuanto al grado de efectividad de las solicitudes presentadas en Castilla-La Mancha, medida a través de la relación entre el número de solicitudes presentadas durante el periodo 2002/2009 y el número de adopciones constituidas, se estima que se han resuelto positivamente el 40 % de las internacionales, frente al 20 % de las regionales.

Algo más de la tercera parte de las solicitudes se presentan en la provincia de Toledo, tanto para la adopción regional (el 39,8% de todas las formalizadas en el periodo 2002/2009), como en la internacional (el 35,9 % para ese mismo intervalo de tiempo).

En lo que se refiere específicamente a los procesos de adopción regional, la tabla 6.3 permite observar cómo la relación entre los acogimientos preadoptivos y las adopciones constituidas durante el año 2009 presenta cifras muy dispares entre las diferentes provincias.

**Tabla 6.3.** Ratio o relación entre el número de acogimientos preadoptivos (prevalencia) y adopciones regionales constituidas en 2009.

Provincia	Prevalencia acogimiento preadoptivo	Adopciones regionales constituidas	Ratio Autos/Prevalencia
Albacete	16	9	0,56
Ciudad Real	15	8	0,53
Cuenca	6	2	0,33
Guadalajara	5	4	0,80
Toledo	32	4	0,13
<b>Totales</b>	<b>74</b>	<b>27</b>	<b>0,36</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de la memoria 2009 del Servicio de Menores de la Dirección General de la Familia.

Respecto a la adopción internacional, su proceso es especialmente complejo, lo que se refleja en tiempos medios muy dispares desde que se inician los trámites con otro país hasta que esa o ese menor llega a Castilla-La Mancha. Para apoyar este proceso, la Comunidad Autónoma y las familias solicitantes cuentan con la Entidades Colaboradoras de Adopción Internacional (ECAIS), cuya regulación y

garantías se impulsaron a través del Decreto 44/2005, de 19 de abril de 2005, para su acreditación, funcionamiento y control.

En los últimos años, Castilla-la Mancha viene contando con diez ECAIS (6 de ellas emplazadas en la provincia de Toledo, 3 en Albacete y 1 en Guadalajara) que asumen el 99% de las solicitudes que se tramitan por esta vía. El otro 1% las tramitaron en ECAIS de otras Comunidades Autónomas.

**Tabla 6.4.** ECAIS acreditadas en Castilla-La Mancha, 2009.

<b>Nombre ECAI</b>	<b>País</b>	<b>Ubicación</b>
<b>AKUNA</b>	China	Albacete
<b>ANDENI</b>	China	Albacete
<b>Cielo 133</b>	Etiopía	La Roda (Albacete)
<b>RETE Nubes</b>	Albania y Panamá	Guadalajara
<b>ADECOP</b>	Colombia, Panamá y Perú	Toledo
<b>FEYDA</b>	Bolivia	Toledo
<b>ACI</b>	China, Filipinas y Vietnam	Toledo
<b>Niños Sin Fronteras</b>	India	Toledo
<b>AIPAME</b>	Federación Rusa	Ocaña (Toledo)
<b>Behbey</b>	Etiopía	Talavera de la Reina (Toledo)

*Fuente: Memoria 2009 del Servicio de Menores de la Dirección General de la Familia.*

En el año 2009, tan solo un 10,50% de las solicitudes (25) se tramitaron por Protocolo Público, es decir sin la medición de ECAIS.

En cuanto a la diversificación de los países de destino de las solicitudes (22 en el año 2009 y 18 en 2010), es necesario destacar que los que proveen de un mayor número de menores no son firmantes del Convenio relativo a la protección del niño y a la cooperación en materia de adopción internacional, redactado en La Haya el 29 de mayo de 1993, y ratificado por España en 1995. Los altos costes de tramitación en países del Europa oriental –como en la Federación Rusa– y algunas anomalías detectadas en informes médicos provenientes de los países de origen –como en Etiopía (Defensor del Pueblo de España, 2010)– deben comprometer a responsables públicos para incrementar el control sobre estos procesos. La presión de la demanda puede estar contribuyendo a alimentar irregularidades administrativas en los países de origen, e incluso tramas de corrupción destinadas a captar menores para la adopción internacional.

También el Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha ha realizado en 2010 actuaciones relevantes en relación a las anomalías advertidas en sendos expedientes de adopción internacional en Etiopía. La referencia a las mismas se encuentra descrita en el capítulo 9, en el apartado correspondiente a la adopción.

Castilla-La Mancha concede ayudas económicas directas a las familias que promueven un proceso adoptivo, predominantemente para la modalidad

internacional, aunque también contempla la posibilidad de apoyar las adopciones regionales de grupos de hermanos y hermanas y/o menores con características especiales. En el año 2009, se concedieron ayudas a 125 familias, con un importe medio de 1.686 euros.

**Tabla 6.5.** Familias beneficiarias e importe de las ayudas económicas en los procesos adoptivos en Castilla-La Mancha, 2009.

Provincia	Nº de ayudas	Importe	Cuantía media
Albacete	19	44.800 €	2.358 €
Ciudad Real	25	50.500 €	2.020 €
Cuenca	12	17.500 €	1.458 €
Guadalajara	27	36.500 €	1.352 €
Toledo	42	61.500 €	1.464 €
<b>Castilla-La Mancha</b>	<b>125</b>	<b>210.800 €</b>	<b>1.686 €</b>

Fuente: Memoria 2009 del Servicio de Menores de la Dirección General de la Familia.

Durante 2010, y en paralelo con el descenso del número de solicitudes y de adopciones internacionales, las ayudas han beneficiado a 105 familias (un 16% menos que el año anterior), manteniendo una cuantía media similar: 1.633 euros. En la reunión de la Comisión regional de Protección, celebrada el 18 de febrero de 2011, se dio a conocer la posibilidad, que se encuentra en valoración, de suprimir estas ayudas directas a adoptantes.

## 6.5. EL SEGUIMIENTO POST-ADOPCIÓN

La remisión periódica de informes de seguimiento relativos al acoplamiento y adaptación a su nueva familia a las Instituciones competentes de los países de origen es un requisito formal de la legislación autonómica y española, de acuerdo con el Convenio de La Haya.

Pero también se trata de una actividad técnica que sirve para prestar apoyo a la familia y al menor en el proceso de llegada, acoplamiento y adaptación recíproca. Para completar este apoyo, se ha creado el Servicio de Asesoramiento y Apoyo Familiar a la Postadopción, de carácter regional y gratuito, que en los últimos años organiza su actividad en torno a tres niveles:

- Atención, orientación, valoración y derivación.
- Formación a familias adoptivas.
- Asesoramiento y apoyo terapéutico.

**Tabla 6.6.** N° de seguimientos post-adoptivos en Castilla-La Mancha, 2009-2010.

Año	Adopción internacional	Adopción regional	Total seguimientos	N° de menores
2009	269 (81%)	63 (19%)	332	--
2010	302 (83%)	62 (17%)	364	38

Fuente: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por la Dirección General de la Familia.

Desde su origen, en 2007, este Servicio Postadoptivo ha sido gestionado, sucesivamente, por entidades colaboradoras de pequeño tamaño. En 2009, lo asume VOLMAE, una empresa de Albacete que sitúa la sede del servicio en Alcázar de San Juan. Contaba allí con dos profesionales (de la psicología y del trabajo social) para atender de forma itinerante a toda la región, y con un presupuesto de 71.750 euros.

En 2010, la entidad colaboradora pasa a llamarse Asociación para la Solidaridad e Igualdad de Oportunidades (ASIO), aunque es una asociación vinculada a VOLMAE. Para ese año, recibe una financiación de 123.185 euros, y dispone de cuatro profesionales de la psicología, con la siguiente distribución:

- Una sede en Toledo, desde donde se atienden esa provincia y la de Guadalajara, y donde está la coordinación regional del servicio.
- Una sede en Albacete, con un o una profesional que también se ocupa de Cuenca.
- Una sede en Ciudad Real.

El servicio actúa en función de la demanda de las personas interesadas, que se canaliza a través de los Equipos de Intervención con Menores en Adopción de las respectivas Delegaciones Provinciales de salud y Bienestar Social. De hecho, algunas de sus sedes no están correctamente identificadas, y el acceso virtual es confuso, debido a la inserción de la información dentro de la página corporativa de VOLMAE. Es conveniente estabilizar este servicio y potenciar su difusión en cada una de las provincias.

Es necesario reflexionar también sobre los efectos negativos que puede estar generando el continuo cambio de las entidades del tercer sector que se hacen cargo del servicio post-adoptivo, en la medida en que se interrumpe la continuidad en la atención, se dispersa el conocimiento y el vínculo establecido con cada familia, y se pierde la experiencia acumulada por los y las profesionales.

Haciendo balance, la red de adopción regional se ha dotado de 16 técnicas y técnicos de protección con especialización en el tema, además de cuatro profesionales en el servicio de postadopción y diez ECAIS, distribuidos todos ellos por la región. Pero el sistema podría mejorar si se incrementasen reuniones e intercambios entre ellas y ellos, ya sea en sesiones de coordinación o de formación, con el objetivo de construir una cultura de la adopción basada en criterios conjuntos, y con vistas a atender las necesidades reales del sistema de protección de menores.

## **CAPÍTULO 7. MENORES EN CONFLICTO E INFRACTORES**

La Ley 3/1999, en el Título III, aborda las competencias que la Administración autonómica debe desarrollar en materia de ejecución de medidas judiciales en aplicación de la normativa estatal sobre menores en edad penal.

En la actualidad, la jurisdicción de menores está ordenada por La Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores y por la Ley Orgánica 8/2006, de 4 de diciembre de 2006, que modifica la Ley Orgánica 5/2000 (LORPM, en adelante). A estos textos básicos hay que añadir la detallada reglamentación procedimental que se desarrolla en el Real Decreto 1774/2004, de 30 de julio.

Las medidas judiciales a ejecutar son aquéllas acordadas por sentencia del Juez de Menores, tras un procedimiento penal específico al que se somete a la persona menor de edad, entre los 14 y 18 años, que ha cometido algún delito o falta. El cumplimiento de las medidas puede prolongarse hasta que la persona alcance los 23 años

Por otra parte, la Ley 3/1999, del Menor de Castilla-La Mancha, en el Título II, Capítulo IX, delimita el concepto de “menores en conflicto social” y establece las medidas de actuación administrativa o extrajudicial a seguir con:

- Menores que por su situación de grave adaptación pudiesen encontrarse en riesgo de causar perjuicios a sí mismos o a otras personas.
- Menores que, aun no teniendo la edad requerida para exigirles responsabilidad penal (menos de 14 años, según el marco legal actual), cometiesen hechos tipificados como delitos o faltas por las leyes penales.

En la práctica, las medidas administrativas también se están implementando para las situaciones previstas en la LORMP, cuando no media decisión judicial por tratarse de delitos menos graves o faltas, o bien cuando, de forma excepcional, los equipos técnicos de los juzgados de menores elevan propuesta de medidas de este tipo. Existen dos modalidades de medidas administrativas: la Conciliación-Reparación Extrajudicial y el Seguimiento Educativo.

### **7.1. NÚMERO Y PERFIL DE LOS MENORES ATENDIDOS**

Con datos del Padrón Municipal 2009 (INE, 2010), la población regional en la franja de edad que establece la LORPM es de 90.503, que representa un 4,3% del total de castellano-manchegos.

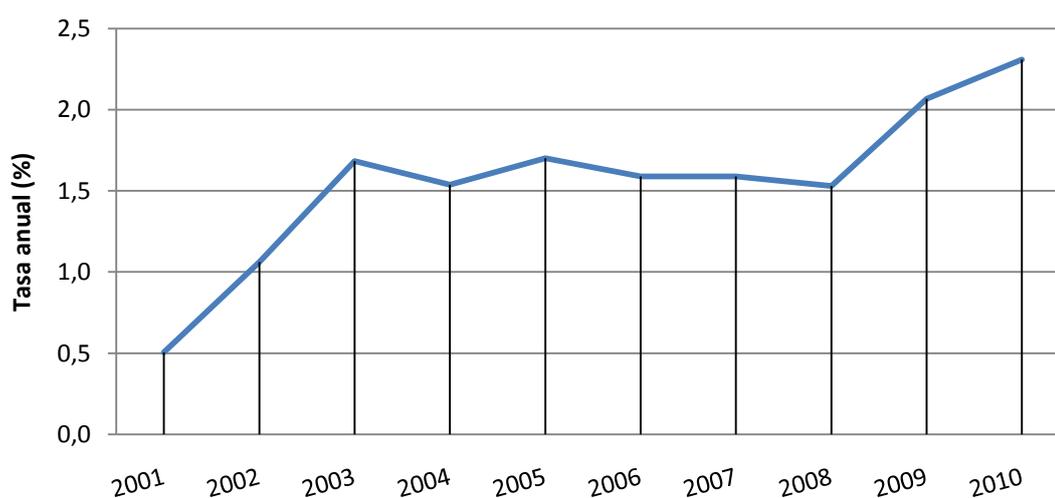
Durante el año 2009 se atendió a 1.870 menores en conflicto e infractores, lo que supone una tasa de incidencia del 2,1% respecto a la población total en la franja de edad de los 14 a 18 años. De ellos, 73 eran menores tutelados por la Comunidad autónoma (un 3,9% del total de menores en conflicto e infractores y tan solo un mínimo 0,1% de la población castellano-manchega en esa franja de edad).

**Tabla 7.1.** N° de menores con medidas administrativas y judiciales en Castilla-La Mancha, 2009.

Provincia	N° menores atendidos	Tasa de incidencia provincial	N° menores tutelados	% Menores tutelados
<b>Albacete</b>	371	2,06%	13	3,5%
<b>Ciudad Real</b>	531	2,17%	17	3,2%
<b>Cuenca</b>	73	0,83%	10	13,7%
<b>Guadalajara</b>	177	1,87%	23	13%
<b>Toledo</b>	718	2,42%	10	1,4%
<b>CLM</b>	<b>1.870</b>	<b>2,1%</b>	<b>73</b>	<b>3,9%</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de la memoria 2009 del Servicio de Protección a la Infancia y de la Revisión del Padrón Municipal de Habitantes (INE, 2010).

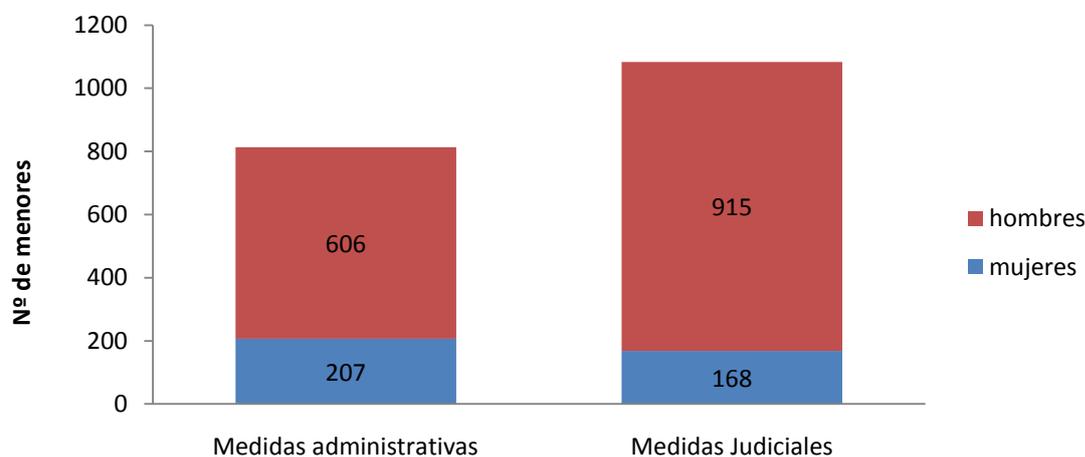
En 2010, se intervino con 2.058 menores en conflicto e infractores, lo que supone una tasa de incidencia del 2,3%, ligeramente superior respecto al año anterior. Con la perspectiva que proporcionan los datos del período 2001-2010 (gráfico 7.1), se observan dos etapas que han contribuido al destacable incremento de la población joven que debe cumplir medidas administrativas o judiciales: el intervalo 2001-2003, y el que se inició en 2008 y dura hasta el momento actual.



**Gráfico 7.1.** Tasas anuales (%) de jóvenes en conflicto con medidas. Castilla-La Mancha, 2001-2010

Fuente: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por la Dirección general de la Familia y de las revisiones del padrón municipal de habitantes a 1 de enero de cada año.

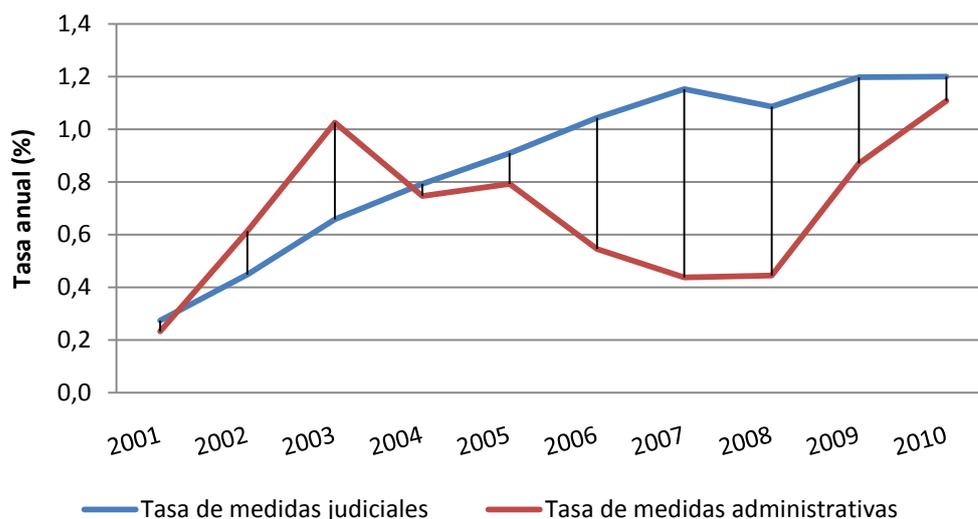
En el gráfico 7.2 se aprecia cómo, durante el año 2009, el 57% de las y los menores debieron cumplir medidas judiciales (1.083 casos), mientras que un 42% (813 casos) realizaban medidas administrativas. Veintiséis menores tuvieron que efectuar medidas en ambas modalidades. Cuatro de cada cinco menores que cumplieron medidas eran varones.



**Gráfico 7.2.** Distribución de menores por cumplimiento de medidas administrativas y judiciales en 2009, por sexos.

Fuente: Elaboración propia a partir de la memoria 2009 del Servicio de Protección a la Infancia.

De todas formas, a lo largo de la década, la proporción entre las medidas judiciales y administrativas no responde al equilibrio alcanzado en los años 2009-2010. El crecimiento del número de jóvenes que debían cumplir medidas judiciales ha sido continuo, mientras que la aplicación de medidas administrativas ha sido muy fluctuante (gráfico 7.3).



**Gráfico 7.3.** Tasas anuales (%) de los jóvenes con medidas administrativas y con medidas judiciales. Castilla-La Mancha, 2001-2010.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por la Dirección general de la Familia y de las Revisiones del Padrón Municipal de Habitantes a 1 de enero de cada año.

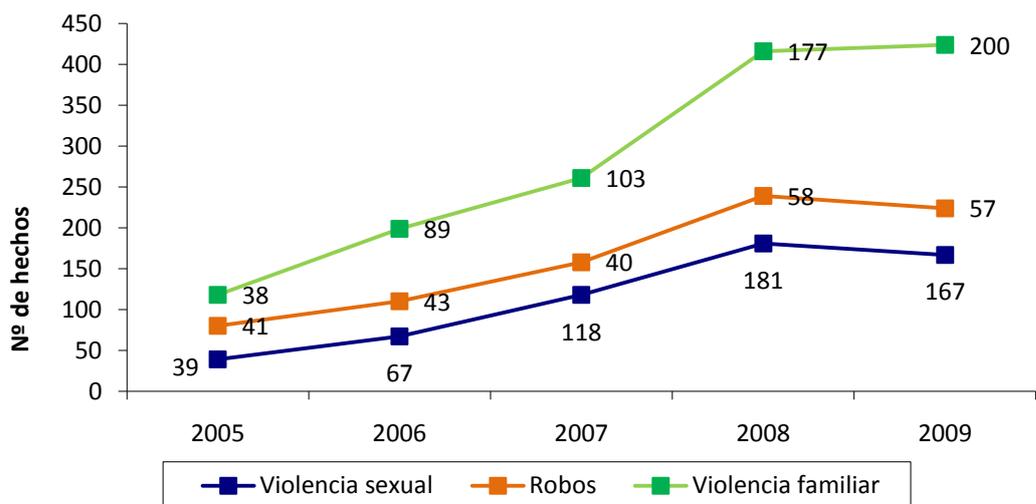
La tipología y la frecuencia de los hechos cometidos que dieron lugar a las medidas (Tabla 7.2) describen una situación en la que predominan los delitos contra la propiedad –robos y hurtos, sobretodo-, y contra las personas (lesiones, amenazas y un creciente número de malos tratos en el ámbito familiar). Ambos tipos explican el 85,3% de los hechos que dieron origen a las medidas ejecutadas en 2009.

**Tabla 7.2.** Tipología de hechos delictivos cometidos por menores en Castilla-La Mancha, 2009.

<b>Tipo de hechos</b>	<b>Nº de hechos</b>	<b>% sobre el total</b>
Contra la propiedad	833	45,64%
Contra las personas	726	39,78%
Contra la seguridad del Tráfico	125	6,85%
Contra la libertad sexual	35	1,92%
Contra el Orden Público	30	1,64%
Contra la Administración de Justicia	26	1,42%
Contra la Salud Pública	19	1,04%
Otros	31	1,70%
<b>TOTAL</b>	<b>1825</b>	<b>100%</b>

*Fuente: Elaboración propia a partir de la memoria 2009 del Servicio de Protección a la Infancia.*

Los datos proporcionados por la Dirección General de la Familia sobre el incremento de los hechos relacionados con la violencia intrafamiliar (Gráfico 7.4) confirman las apreciaciones generalizadas que se han recogido a través de entrevistas en los Juzgados de Menores, los Servicios de Medio Abierto, los Centros de cumplimiento de medidas, los Servicios Sociales básicos, o a través de entidades colaboradoras especializadas en abordar la violencia (AMFORMAD). Esta tendencia preocupante se está produciendo en toda España, como queda recogido en las Memorias de la Fiscalía del Estado de 2009 y 2010, con lo que se está demandando la medida de “convivencia en grupo educativo”, que por ahora está teniendo en nuestra Comunidad autónoma un carácter residual, prácticamente inexistente.



**Gráfico 7.4.** Evolución de las medidas relacionadas con violencia familiar, robos con violencia e intimidación, y con violencia sexual. Castilla-La Mancha 2005-2009.

Fuente: Elaboración propia a partir de la Memoria 2009 del Servicio de Protección a la Infancia.

Desde la Dirección General de la Familia también destacan el aumento, durante los últimos años, de hechos contra la propiedad que implican violencia sobre las personas y de los hechos contra la libertad sexual.

## 7.2. MENORES EN CONFLICTO Y MEDIDAS ADMINISTRATIVAS

En el año 2009, una de cada tres intervenciones en el área de conflicto se realizaron a través de medidas administrativas, tal y como muestra la distribución de la tabla 7.3. Aunque, en realidad, la presencia de este tipo de medidas está sobrerrepresentada por la actividad desarrollada en Toledo. Con el fin de aligerar la resolución de los causas pendientes en el Juzgado de Menores de esa provincia, la Consejería de Salud y Bienestar Social tiene establecido un convenio con FIOB para desarrollar un programa de mediación extrajudicial, al que se dedican dos técnicos a tiempo completo.

**Tabla 7.3.** Distribución de medidas administrativas y judiciales en 2009, por provincias.

Provincias	Medidas Administrativas	Medidas Judiciales	TOTAL	
<b>Albacete</b>	96	419	515	20,02%
<b>Ciudad Real</b>	80	737	817	31,75%
<b>Cuenca</b>	17	73	90	3,50%
<b>Guadalajara</b>	57	197	254	9,87%
<b>Toledo</b>	620	277	897	34,86%
<b>Castilla-La Mancha</b>	<b>870</b>	<b>1.703</b>	<b>2.573</b>	<b>100%</b>
%	<b>33,81%</b>	<b>66,19%</b>		

Fuente: Memoria 2009 del Servicio de Protección a la Infancia

El éxito de este programa, del que está haciendo uso la fiscalía de Toledo, se puede corroborar en el desglose de las medidas administrativas de la tabla 7.4. En el resto de provincias, las actuaciones de mediación-conciliación extrajudiciales se practican directamente por equipos Técnicos de Atención al Menor (TAM) y por algunas fiscalías, que tienen que compatibilizar esas actividades con otras funciones. En algo más del 66 % de las mediaciones se consiguen resultados satisfactorios.

En lo que se refiere a los casos de Seguimiento Educativo, provienen de dos vías: la intervención socioeducativa según el art. 19 de la LORPM (58 medidas en el año 2009), y el establecido en los arts. 62 y 63 de la Ley 3/1999 del Menor de Castilla-La Mancha (30 medidas en 2009).

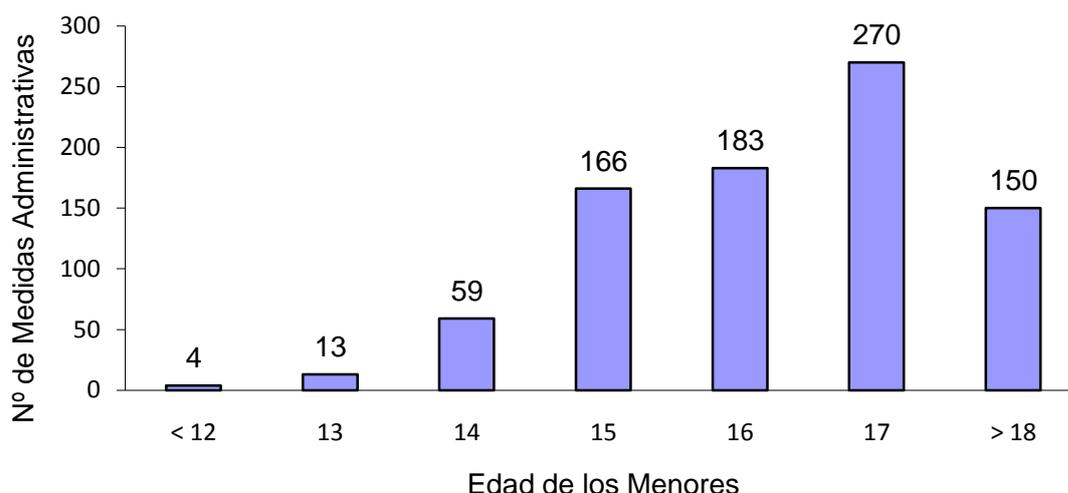
**Tabla 7.4.** Distribución de los tipos de medidas administrativas en 2009, por provincias.

Provincias	Conciliación-reparación	Seguimiento educativo	TOTAL
<b>Albacete</b>	91	5	96
<b>Ciudad Real</b>	80	0	80
<b>Cuenca</b>	3	14	17
<b>Guadalajara</b>	35	22	57
<b>Toledo</b>	573	47	620
<b>Castilla-La Mancha</b>	<b>782</b>	<b>88</b>	<b>870</b>

*Fuente: Memoria 2009 del Servicio de Protección a la Infancia*

Aunque en 2010 el número total de medidas asciende en un 8,24% (2.785) respecto al año anterior, se reduce la proporción entre las medidas administrativas (1.108 medidas, el 39,78%) y las medidas judiciales (1.677, el 60,22%). A ello ha contribuido el descenso de las medidas judiciales y el incremento de las medidas de conciliación-reparación (se realizaron un total de 991), mientras que el número de seguimientos educativos permaneció estable.

En el año 2010, la Dirección General de la Familia, a partir de las experiencias piloto llevadas a cabo con la Asociación TSIS (Guadalajara) y Aldeas Infantiles SOS (Cuenca), ha ido definiendo un programa, de carácter regional, para la prevención específica del conflicto en menores, denominado Arranca. Se trata de un intento de redefinir y reestructurar las intervenciones preventivas, incluyendo al número creciente de menores inimputables –entre 12 y 14 años que cometen hechos tipificados como delitos o faltas, sin responsabilidad penal y con un comportamiento antisocial grave que se prevé que va a tener continuidad– para los que todavía no se había dado una respuesta sistematizada desde su reconocimiento en la Ley 3/1999 del Menor en Castilla-La Mancha. En 2009 se iniciaron actuaciones administrativas con 17 menores de tan solo 12 y 13 años (gráfico 7.5).



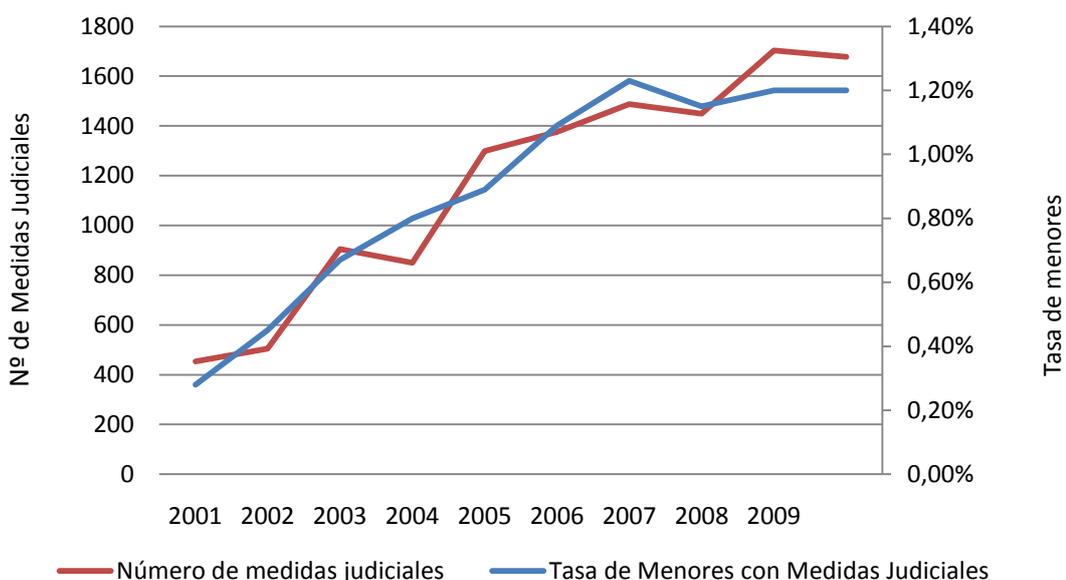
**Gráfico 7.5.** Distribución del número de medidas administrativas por edad de los menores. Castilla-La Mancha, 2009.

*Fuente: Memoria 2009 del Servicio de Protección a la Infancia.*

Un aspecto resaltable, por su absoluta novedad, es que el programa Arranca contempla también el trabajo con las víctimas. Hasta este momento, cualquier agresión de una persona menor inimputable daba lugar a un oficio de Fiscalía de Menores a la Delegación Provincial de salud y Bienestar Social, que limitaba su trabajo a iniciar un expediente de protección con el agresor para trabajar su reeducación, ignorando la figura de la víctima.

### **7.3. MENORES INFRACTORES Y MEDIDAS JUDICIALES**

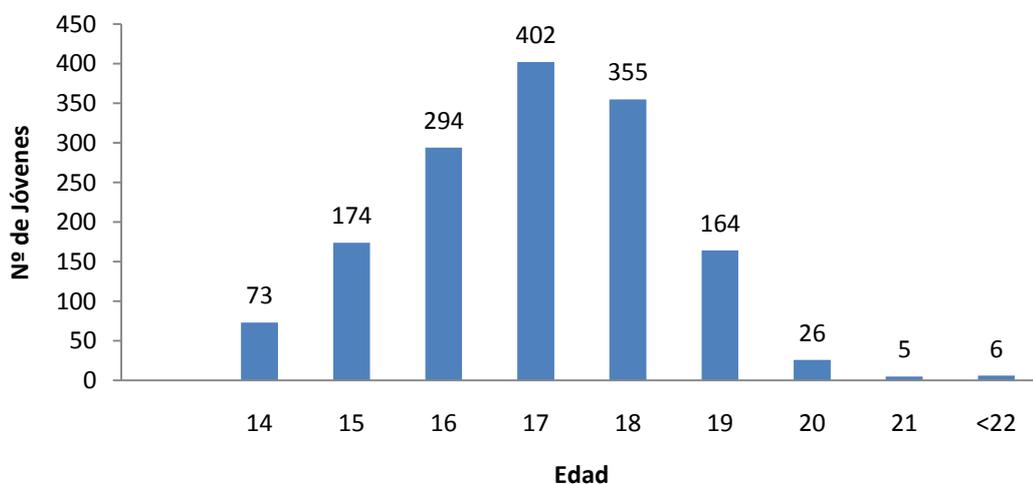
A lo largo de la década, la proporción de menores de Castilla-La Mancha con edades entre los 14 y 18 años que han sido objeto de medidas judiciales ha ido aumentando continuamente, desde una tasa del 0,28% en 2001, hasta el 1,20% en 2009. En paralelo, el gráfico 7.6 muestra cómo el número de medidas se ha ido incrementando casi al mismo ritmo, con un par de periodos de estabilización, uno más corto en torno al año 2004, y otro desde el 2008 hasta el 2010.



**Gráfico 7.6.** Evolución del número de medidas judiciales y de la tasa de menores con medidas judiciales en Castilla-La Mancha, 2001-2009.

Fuente: Elaboración propia a partir de la memoria 2009 del Servicio de Protección a la Infancia y de las revisiones del padrón municipal de habitantes a 1 de enero de cada año.

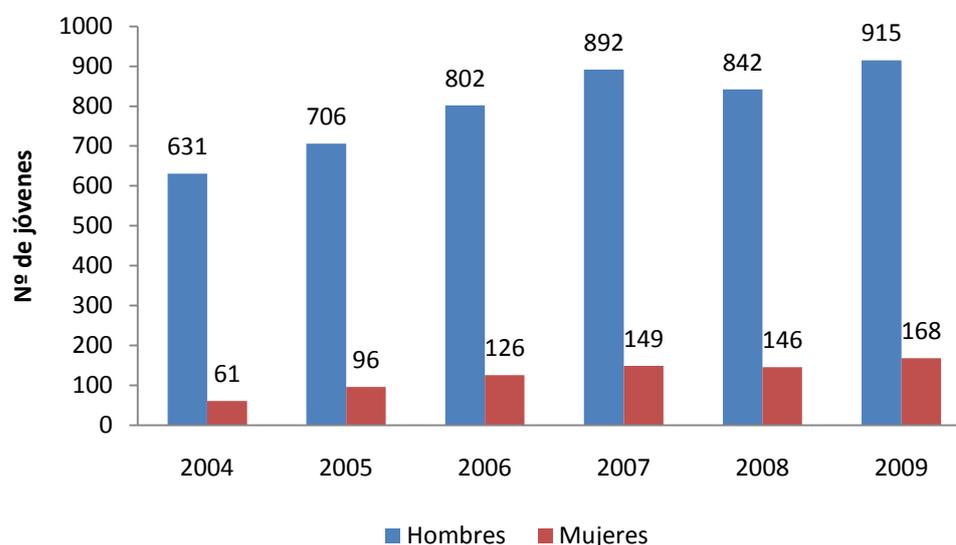
La edad de los menores infractores se ordena como una distribución normal en torno a los 17 años (Gráfico 7.7). Pero cabe destacar el incremento de menores con 14 años de edad que, durante 2009, cumplieron medidas judiciales: 73 en total. De éstos, 20 cumplieron medidas en centros de internamiento. Estas cifras alertan sobre la precocidad de las conductas asociadas a hechos que la judicatura interpreta como graves o por acumulación de un historial delictivo. Éste es un argumento más por el que se considera necesario reclamar un mayor esfuerzo en programas preventivos, como el programa Arranca, ya mencionado.



**Gráfico 7.7.** Edad de los jóvenes con medidas judiciales, 2009.

Fuente: Memoria 2009 del Servicio de Protección a la Infancia.

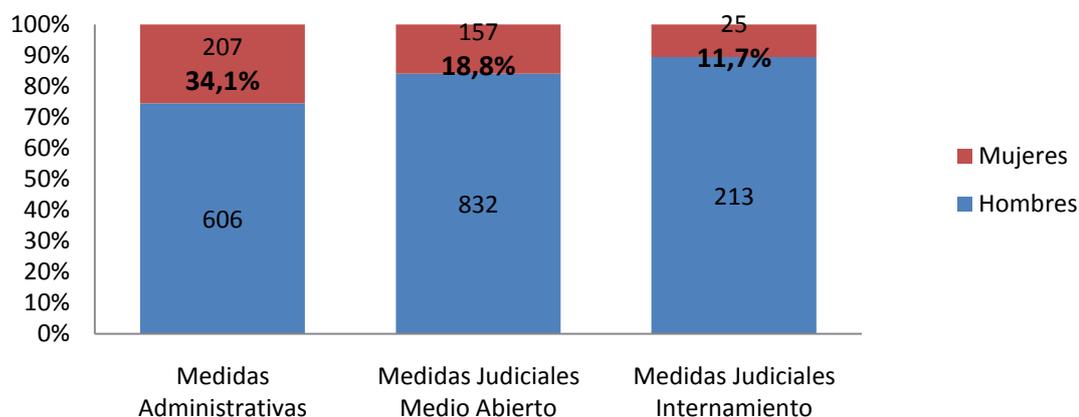
Los varones cumplen medidas judiciales en una proporción muy superior a las mujeres, aunque la presencia de éstas últimas se viene incrementando paulatinamente, tanto en términos absolutos como relativos (Gráfico 7.8). Durante el intervalo 2004/2009, el número de mujeres con medidas judiciales ha aumentado en un 175%, lo que supone un ritmo muy superior al de los hombres (45% para ese mismo intervalo de años). De esta forma, mientras que en el año 2004 tan solo el 8,8% eran mujeres, su presencia en 2009 ya representaba el 15,5%, frente al 84,5% de hombres. Con estas cifras se confirma la percepción que transmiten jueces y fiscalías sobre el aumento progresivo de mujeres que cometen faltas o delitos. Esta tendencia puede estar señalando hacia una posible disminución o pérdida de eficacia de los factores de protección que vienen actuando sobre las mujeres ante el delito, y tiene una etiología más cultural y social que biológica.



**Gráfico 7.8.** Sexo de los jóvenes que cumplieron medidas judiciales.

*Fuente: Memoria 2009 del Servicio de Protección a la Infancia.*

La Dirección General de la Familia, en la Memoria 2009 del Servicio de Protección a la Infancia, destaca el hecho de que, cuanto mayor es el grado de restricción de una medida, menor es la presencia femenina (gráfico 7.9).



**Gráfico 7.9.** Distribución del tipo de medidas por sexos. Castilla-La Mancha, 2009.

Fuente: Elaboración propia a partir de la memoria 2009 del Servicio de Protección a la Infancia.

Respecto a la presencia de menores de otras nacionalidades cumpliendo medidas judiciales, se constata cómo hasta el año 2005 evolucionó en la misma medida en que lo hacía la población inmigrante en general. A partir del 2006, el número de menores con medidas se sitúa entre dos y tres puntos porcentuales por encima de la presencia de inmigrantes entre la población. De hecho, la proporción se ha estabilizado en 2008/2009 en un 15%, mientras que la población inmigrante en general lo hizo en torno a un 12%.

Frente al endurecimiento del sistema juvenil español, a raíz de Ley Orgánica 8/2006, las medidas judiciales que se articulan en Castilla-La Mancha, en términos generales, priorizan su cumplimiento en el entorno más cercano del menor, de acuerdo con el principio del interés superior del menor (art. 69.1 de la ley 3/1999 del Menor). De hecho, la tasa de cumplimiento de medidas judiciales de internamiento en 2009 fue del 17,5 % (similar a la del año 2003), mientras que el 77,3% se realizaron en Medio Abierto y un 5,1% en internamiento de fin de semana. Para articular estas últimas modalidades, se ha creado una red de recursos específicos en cada capital de provincia que permiten el internamiento en régimen abierto y de fin de semana sin vallas ni vigilantes de seguridad, con un control exclusivamente educativo.

En lo que se refiere al cumplimiento de medidas en Medio Abierto, la Libertad Vigilada es la más aplicada: 731 medidas en el año 2009, casi el 43% de todas las medidas judiciales ejecutadas. En 2010, se repite la misma pauta. Su utilización va en aumento, puesto que combina aspectos educativos y pautas de control que dotan a la intervención de una eficacia que es apreciada por todas las partes que intervienen. Algo similar está pasando con la realización de Tareas Socioeducativas, lo que indica el esfuerzo para trabajar en la línea del principio por el que debe primar el contenido y finalidad educativa de las medidas (art. 69.2 de la ley 3/1999 del Menor). En paralelo, una de las medidas en Medio Abierto más utilizada, las Prestaciones en Beneficio de la Comunidad, están descendiendo desde el año 2007.

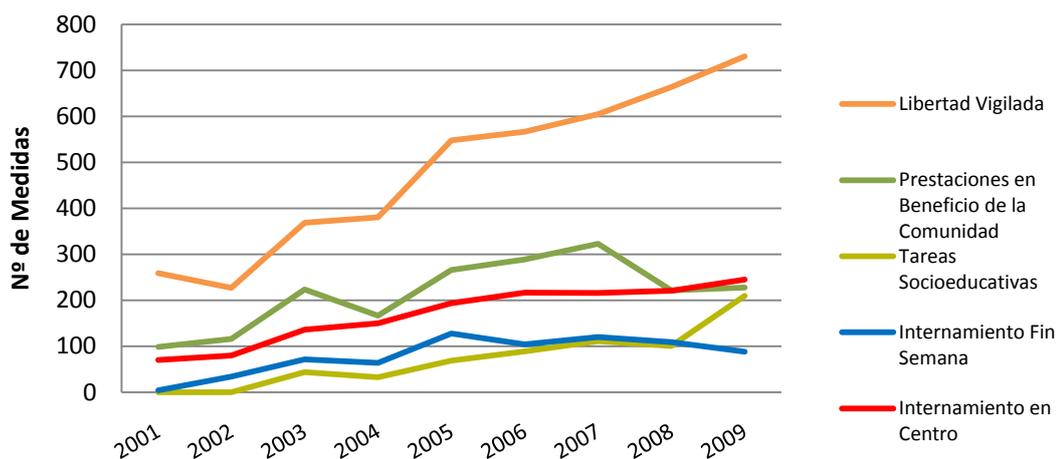
Para la aplicación de esta última medida, la Administración competente en la ejecución de las medidas judiciales precisa de la colaboración de Ayuntamientos, Mancomunidades, Diputaciones y otras Entidades públicas y privadas sin ánimo de lucro, por lo que la aplicación del principio constitucional de igualdad queda supeditada a la colaboración altruista de todas esas entidades. Por ello, es preciso que la Consejería de Salud y Bienestar Social, la Dirección General de la Familia y las Delegaciones Provinciales de esa administración realicen un esfuerzo en la sensibilización y visualización de los efectos positivos de una medida que es resaltada por cualquier profesional, ya que simultanea la voluntariedad del infractor con un trabajo reeducativo en el que la persona menor toma conciencia del daño que causó, contribuyendo a su reparación.

Una buena línea de trabajo es la de la Delegación Provincial de Salud y Bienestar Social de Albacete, que ha trabajado a lo largo de los últimos años en la difusión de las buenas prácticas acreditadas por esta modalidad de medida, y que desarrolló una jornada divulgativa para informar sobre las características de la Prestación en Beneficio de la Comunidad, y sensibilizar a los recursos comunitarios, tanto públicos como privados, para contar con su colaboración. También trató de implicar a la comunidad en el trabajo con menores en conflicto social, promoviendo su compromiso para que acojan a menores sometidos a esta medida judicial, y sensibilizar a la comunidad, ya que, con su ayuda y participación, se promueve la normalización del menor infractor y su bienestar. Todo ello, para comprometer la colaboración de entidades, instituciones, asociaciones y demás agentes implicados en la firma de un Convenio Marco para la ejecución de la Medida judicial de Prestaciones en Beneficio de la Comunidad.

Es esencial transmitir a la sociedad que ésta es una medida que permite al menor seguir desarrollándose en su entorno socio-familiar, y que éste debe entender no como un mero castigo, sino como la consecuencia de su conducta, comprendiendo, mediante la realización de la Prestación, las implicaciones que tienen las conductas que provocan daños. Otro elemento diferenciador significativo de esta medida es que debe ser aceptada voluntariamente por el menor, lo que refuerza su naturaleza educativa.

Los tratamientos ambulatorios también se están incrementando (71 medidas de este tipo en el año 2009 y 69 en 2010), sobre todo vinculados a trastornos adictivos o de la salud mental. En esta medida, ocupan un papel básico recursos como AMFORMAD (programa de intervención en conductas violentas), las Unidades de Salud mental Infanto-Juvenil y las Unidades de Conductas Adictivas, estas últimas integradas en la red sanitaria del SESCAM.

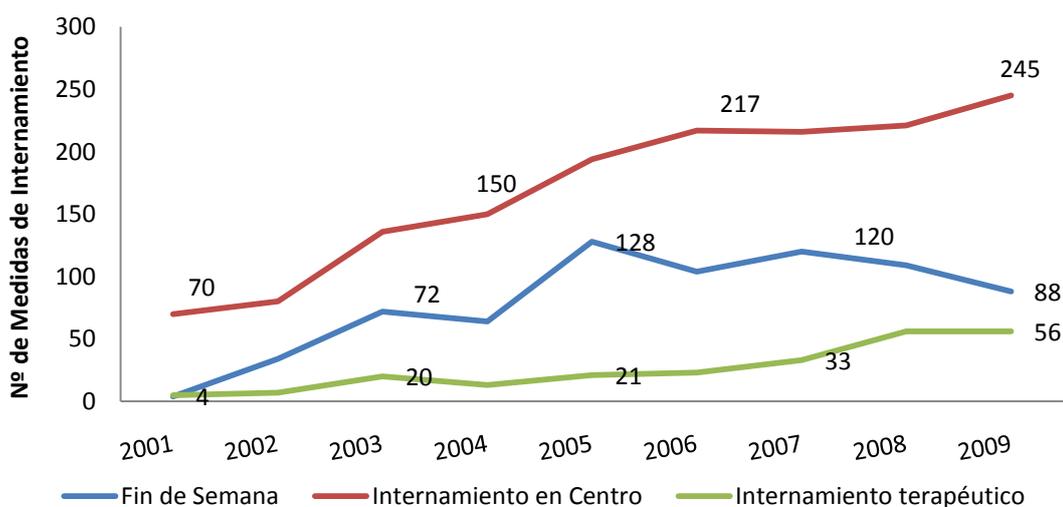
La utilización del resto de medidas en Medio Abierto es mínima. Afecta a Permanencia de Fin de Semana en Domicilio, a la Convivencia con otra persona, familia o grupo educativo -que necesita de una evaluación detallada sobre su funcionalidad en los pocos casos en que se ha llevado a cabo- y de la Asistencia a Centro de Día.



**Gráfico 7.10.** Evolución de las medidas judiciales más frecuentes en Castilla-La Mancha, 2001-2009.  
Fuente: Elaboración propia a partir de la Memoria 2009 del Servicio de Protección a la Infancia.

A lo largo de la década, el Internamiento en Centro es una medida que ha ascendido progresivamente en términos absolutos, lo que ha generado la necesidad de crear una red provincial de Centros de Internamiento en Régimen Abierto, a la vez que ha ido forzando la ampliación de plazas en los dos Centros Regionales de los que se dispone para cumplir medidas en régimen cerrado, semiabierto y terapéutico. De todas formas, el uso del Internamiento de Fin de Semana está siendo menos aplicado por la judicatura desde el año 2009, quedando por debajo de los cien casos (Gráfico 7.8).

Sin embargo, el internamiento en Centro se ha incrementado en un 71,4 % durante el periodo 2001-2009 (gráfico 7.11). También ha ido subiendo el número de internamientos terapéuticos, hasta situarse alrededor de 56 casos en los dos últimos años.



**Gráfico 7.8.** Nº de medidas de internamiento 2001-2009.  
Fuente: Elaboración propia a partir de la memoria 2009 del Servicio de Protección a la Infancia.

Cabe destacar que, en el año 2009, algo más de la mitad de las medidas de internamiento provienen de Ciudad Real (tabla 7.5), al igual que ya pasaba en 2004 (Diego Espuny, 2006:89), lo que indica una pauta estable. La alta tasa de reincidencia que se produce en las localidades de la parte sur de la provincia, especialmente Puertollano, puede ser la causa directa de esta utilización desproporcionada del recurso, y hace necesario profundizar en los factores que lo están propiciando, al objeto de implementar intervenciones más preventivas y eficaces en el entorno comunitario.

**Tabla 7.5.** Nº de medidas de internamiento judicial en 2009, por provincias.

	<b>Internamiento en Centro</b>	<b>Internamiento Terapéutico</b>	<b>Fin de semana</b>	<b>Total</b>	<b>% sobre la región</b>
<b>Albacete</b>	42	18	15	75	19,4%
<b>Ciudad Real</b>	127	27	43	197	51,0%
<b>Cuenca</b>	16	1	4	21	5,4%
<b>Guadalajara</b>	27	0	13	40	10,4%
<b>Toledo</b>	33	7	13	53	13,7%
<b>Total</b>	<b>245</b>	<b>53</b>	<b>88</b>	<b>386</b>	<b>100%</b>

*Fuente: Elaboración propia a partir de la memoria 2009 del Servicio de Protección a la Infancia.*

Un indicador fundamental para la evaluación del sistema judicial de menores es la reincidencia cuantificada a través del porcentaje de casos que cometen nuevos hechos delictivos una vez iniciada la ejecución de la medida. En este punto, la Dirección General de la Familia ha promovido un primer estudio, en el que los resultados apuntan a que la no reincidencia en medidas judiciales asciende al 81,2%, en la misma línea que otras Comunidades autónomas (Díez, 2009:172).

### 7.3.1. Las fiscalías delegadas

El art. 69.3 de la Ley 3/1999 del Menor de Castilla-la Mancha establece el principio de que, en la ejecución de las medidas, se velará por la menor dilación temporal posible entre la notificación de la misma y su efectivo cumplimiento. Sin embargo, los datos de la Dirección General de la Familia aportan un tiempo medio de 15,8 meses desde la fecha en que se producen los hechos hasta el inicio de la medida. Desde la perspectiva de quienes se responsabilizan del menor (progenitores, tutores, guardadores, educadores), es un tiempo muy largo, durante el que muchos menores creen haber quedado impunes o que sus hechos no reportan consecuencias, lo que socava la autoridad que se debe tener sobre ellos y propicia las reincidencias. Desde la perspectiva de las Fiscalías y Juzgados de Menores, el tiempo necesario para ejecutar los procedimientos forma parte de las garantías que protegen los derechos de los menores.

Una de las circunstancias que afectan a los procedimientos es la situación de los y las titulares en las fiscalías provinciales, que, en muchos casos, deben distribuir su trabajo entre varios juzgados y disponen de un tiempo muy limitado para conocer la situación de cada menor infractor.

Corresponde a las y los fiscales scales instruir los procedimientos de responsabilidad penal, dirigiendo las investigaciones para exigir la responsabilidad de las personas mayores de 14 años y menores de 18, por la comisión de hechos tipificados como delitos o faltas. Así, se constituyen en garantes del respeto a los derechos fundamentales de los menores infractores y de las víctimas. También es el fiscal quien solicita al juez de menores la posible adopción de medidas cautelares durante la tramitación del procedimiento, y también le compete actuar orientado por la satisfacción del interés superior del menor, velando por que se modifiquen o sustituyan, si ello fuera preciso, las medidas impuestas en sentencia.

No podemos dejar de recordar que los fiscales también deben informar a la Entidad Pública de Protección de Menores de cuantas situaciones tengan conocimiento, cuando exista un menor en situación de riesgo o de desamparo –entre otras, las derivadas de delitos cometidos por menores de 14 años– para que se adopten las medidas legalmente previstas, y que pueden promover ante el juez la adopción de medidas en protección de menores o impugnar las adoptadas por la Administración, cuando consideren que no se ajustan a su superior interés.

Pero, volviendo a la responsabilidad penal, resalta la especialidad que supone en la justicia de menores el que, a diferencia de lo que sucede en el resto de procedimientos de naturaleza sancionadora, es el Fiscal quien debe impulsar e instruir de las causas.

De ahí que sea tan necesaria y positiva la especialización de estas figuras, cuya actividad es sustancialmente diferente al resto de atribuciones de los fiscales, que supone la creación en 2009 de los Fiscales Delegados en materia de menor. Esta nueva estructura debe tender a lograr que la actividad de los fiscales delegados, no sólo sea excluyente –esto es, que sean sólo estos fiscales quienes aborden la instrucción de las causas de responsabilidad penal de los menores– sino exclusiva: con una dedicación a tiempo completo, de forma que se pueda lograr la especialización que todos los profesionales entrevistados –fiscales, jueces, e integrantes de los equipos de los juzgados– han subrayado como esencial.

En cuanto a la exclusividad, en el momento de realizar el trabajo de campo de este Informe (tres últimos trimestres de 2010) sólo se daba, parcialmente, en la provincia de Ciudad Real. En otras fiscalías, por contra (como era el caso de Cuenca), el fiscal delegado ni siquiera había iniciado su actividad en septiembre de 2010, aunque estuviera ya designada la persona que lo debía desempeñar.

No existe una figura que coordinase el trabajo de estas fiscalías a nivel regional, como elemento catalizador de las buenas prácticas detectadas, diseñador de formación para las necesidades detectadas, y que proponga los medios humanos y materiales que se precisen.

Alguno de los titulares entrevistados echaba en falta mayor especialización por parte de la abogacía en la justicia de menores, subrayando que desconocer su naturaleza educativa contribuye a limitar su eficacia, y que son frecuentes los casos en los que el letrado lo es de la familia y no del niño o la niña.

La antigüedad de los titulares de estas fiscalías delegadas es, en todos los casos, escasa, debido a su reciente creación. Ahora bien, en Ciudad Real y Toledo los titulares designados cuentan con una experiencia previa dilatada, siendo más escasa la de las titulares de Guadalajara y Albacete, e, inexistente en el caso de Cuenca.

En cuanto al volumen de trabajo, todos los fiscales coinciden en la tendencia que acreditan los datos de cumplimiento de medidas a los que ya hemos aludido, que es de crecimiento paulatino. Según la opinión de las personas entrevistadas, la actividad delictiva de los menores se incrementa de forma llamativa en la violencia intrafamiliar, y en las conductas violentas que se producen en el entorno educativo, y, comienzan a crecer, subraya alguna fiscalía, los delitos y faltas contra el derecho al honor, a la intimidad y a la propia imagen a través de las redes sociales.

Respecto a los tiempos empleados en la instrucción, destaca la media a la que aludía la fiscalía de Ciudad Real, que cifró en 4 meses desde la comisión del hecho delictivo el tiempo preciso para la instrucción, y en dos más el que empleaba el juzgado para dictar sentencia. Estos tiempos suponen una reducción notable respecto a los 15 meses de media regional, que resultan de las cifras facilitadas por la Consejería, en relación a los tiempos que se acreditaban en 2009.

En el ámbito de la comunicación cercana de las fiscalías con la ciudadanía, es preciso destacar la buena praxis incorporada ya por las fiscalías de Ciudad Real y Toledo, que fijan un día a la semana de atención ciudadana. Ciudad Real también dispone de un teléfono de atención durante las 24 horas.

Todas las fiscalías han resaltado la colaboración con la Consejería de Salud y Bienestar Social, particularmente con las coordinaciones de medio abierto, y también alguna ha reseñado especialmente el alto grado de cooperación que encuentran en salud mental y en las U.C.A.'s.

El titular de Ciudad Real visita semestralmente el centro de La Cañada; sin embargo la fiscal de Albacete visita Albaidel cada trimestre. Algunos de los fiscales de las otras tres provincias aseguran no conocer ningún centro de cumplimiento de medidas, lo que alude a una dificultad clara para desplazarse fuera de la provincia.

Finalmente, resulta significativa la buena praxis detectada en la Fiscalía de Ciudad Real en relación al fenómeno de absentismo –no sólo en el marco de la entrevista mantenida, sino también en el trabajo diario con las quejas sobre absentismo y riesgo social–. En el momento de la entrevista, la fiscalía había promovido cinco procedimientos que habían culminado con sentencias condenatorias a progenitores, que están teniendo un importante efecto disuasorio entre padres y madres de focos tradicionales de absentismo.

### 7.3.2. Los juzgados de menores

En correspondencia con lo advertido respecto a las fiscalías, a los juzgados de menores no les corresponde la instrucción de los procedimientos. Si bien es una señal de identidad el papel tan destacado que juegan los equipos que asisten a los juzgados, integrados habitualmente por profesionales de la psicología, del trabajo social y de la educación, que deben realizar una propuesta informada de medida judicial.

Los expedientes tramitados crecen, y existe mucha diferencia entre los iniciados en 2009 en Ciudad Real (943) y los abiertos en Cuenca (160). Es especialmente destacado el trabajo y los resultados en mediación-reparación que ofrece la provincia de Toledo. No sólo por la medida en que reducen la tramitación de asuntos, sino, especialmente, por el efecto educativo, previsto en la Ley, que se alcanza con este tipo de soluciones.

Todos los titulares de los juzgados destacan la necesidad de especialización y de formación. Es ésta una constante de todos los elementos integrantes de un ordenamiento joven, como es el del menor.

Respecto a las medidas, destaca la imposibilidad material para aplicar la medida de convivencia con un grupo o persona con finalidades educativas, que es aplicable a la Entidad Pública como Administración responsable de habilitar los medios para hacer efectivo el cumplimiento de las medidas de responsabilidad penal previstas en la normativa vigente.

También se deben reconocer las dificultades que hay, en la mayoría de las provincias, para ofrecer al menor la medida de Prestación en beneficio de la Comunidad, debido a la insuficiente oferta social de entidades donde menores infractores puedan cumplir las medidas. La medida de tareas socioeducativas también se aplica con algunas dificultades.

Algunos de los jueces de menores subrayan especialmente que el perfil de menores transgresores ha cambiado, pasando de proceder fundamentalmente de entornos de exclusión social a que sean hechos delictivos cometidos por menores procedentes de familias completamente normalizadas.

Se precisan más medios materiales y humanos: en Albacete, tal y como recoge la Memoria anual de la Fiscalía General del Estado, se demandan unos espacios mejor acondicionados, que eviten el contacto entre víctimas y agresores en los pasillos durante la espera para la celebración de las vistas.

Los jueces que se encuentran en provincias distintas a aquéllas que cuentan con centros de internamiento, plantean las dificultades materiales que padecen para viajar a estos, con la finalidad de mantener encuentros con los menores que cumplen medidas en algún centro de otra provincia.

A este respecto, La Cañada ya ha instalado un sistema de videoconferencia que puede contribuir a reducir el problema, y la información remitida a esta Institución

indica que Albaidel ya trabaja en su implantación. No obstante, esta solución no obsta que continúen siendo necesarias las visitas para comprobar las condiciones en que cumplen las medidas restrictivas o limitadoras de libertad de las y los menores.

La titular del juzgado de Albacete resaltó que la muy deficiente documentación de los procedimientos disciplinarios que llevaba a cabo Albaidel había merecido su reprobación escrita.

### *7.3.3. Los equipos técnicos*

Uno de los factores que influyen en el retraso es el crecimiento del número de informes que deben emitir los Equipos Técnicos adscritos a los Juzgados y Fiscalías de Menores. Mientras que los casos se han duplicado en los últimos diez años, las plantillas de profesionales en el campo de la psicología, el trabajo social y la educación siguen siendo las mismas. No solamente las plantillas no crecen proporcionalmente a los expedientes, tampoco el sistema de cobertura de las bajas en plantilla es ágil.

Así, una estrategia que está adoptando alguno de estos equipos en los últimos años es la de dejar de emitir informes técnicos multidisciplinarios para proceder a distribuir los casos y elaborar los informes individualmente. Aun cuando no se puede afirmar que dicha estrategia sea generalizada, sorprende que la causa aludida sea suplir la carencia de compañeras y compañeros durante las bajas que no son cubiertas o que se demoran en el tiempo.

Esta dinámica agiliza la resolución de asuntos, pero, sin duda, minora la calidad del trabajo, y, en particular, la perspectiva integrada que se pretende obtener de Equipos en los que se prevé la existencia de profesionales de distintos ámbitos (educación, psicología y trabajo social).

Por el contrario, destaca la estabilidad de estos Equipos, que, parcialmente, se debe a la escasez de concursos y destinos en el ámbito de la justicia, por lo que las escasas posibilidades de carrera profesional propician la existencia de profesionales experimentados. A dicha ausencia de posibilidades de promoción profesional se suma la demanda de formación especializada entre la ofrecida en los circuitos propios del Ministerio de Justicia.

Quienes integran los equipos también han destacado que carecen de personal administrativo y de un programa informático que contribuya a agilizar esta parte del procedimiento. También en la mayoría de los equipos entrevistados se ha destacado la carencia de espacios materiales adecuados para dar satisfacción a los derechos de las y los menores –especialmente, el derecho a la intimidad– al menos durante el trabajo que integrantes de estas unidades deben realizar directamente con ellos.

Los Equipos ha resaltado la fluida comunicación y colaboración con las Coordinaciones de Medio Abierto de las Delegaciones Provinciales de Salud y Bienestar Social, así como con las U.S.M.I.J. y las U.C.A.´s.

#### 7.3.4. Los abogados

Otra de las cuestiones que surgen en las entrevistas con responsables y profesionales del sistema judicial de menores en referencia a esta primera fase es el de la falta de especialización de las abogadas y los abogados que asisten al menor.

La LORPM, en la Disposición Final Cuarta, recuerda la especialización de estos y estas profesionales, y, concretamente, recoge que el Consejo General de la Abogacía deberá adoptar las disposiciones oportunas para que en los Colegios de Abogados se impartan cursos homologados para la formación quienes deseen adquirir especialización en materia de menores a fin de intervenir ante los órganos de esta jurisdicción.

Pero en Castilla-La Mancha no es habitual encontrar profesionales con esta especialización ni un Turno de Oficio específico para Menores. Paulatinamente, la abogacía de la región, a base de experiencia, va entendiendo la base y finalidad educativa del sistema penal juvenil. Es necesario poder explicar los términos de la asistencia letrada en un lenguaje comprensible para la persona menor. También sería más adecuado que las diferentes causas que pueda tener abiertas una persona menor sean atendidas por la misma persona.

#### 7.3.5. Sobre el funcionamiento del programa de ejecución de medidas judiciales en medio abierto

Los Equipos de Medio Abierto de las Delegaciones Provinciales de Salud y Bienestar Social están formados por una persona encargada de la coordinación y varias pertenecientes al grupo de profesionales técnicos de Atención al Menor (TAM), que oscilan entre 4 y 9, según las provincias. La actividad de los TAM consiste en:

- El seguimiento y ejecución de las medidas judiciales y administrativas en medio abierto en su provincia. Para ello, el TAM elabora un Proyecto Educativo Individualizado (PEI) o Programa Individual de Ejecución de Medidas Judiciales (PIEMJ) de cada menor.
- La coordinación con los centros existentes en su área de actividad.
- Seguimiento de las medidas de internamiento para la preparación de la medida posterior a la salida del centro (la libertad vigilada es una de las más frecuentes).
- Representación de menores ante los juzgados y coordinación con instancias judiciales de menores.

Las personas encargadas de la coordinación en esos equipos provinciales de Medio Abierto apoyan y refuerzan las actividades de los TAM, se ocupan de la organización de los recursos provinciales y de la interlocución con el Coordinador

Regional de Reforma, que a su vez está apoyado por un técnico y varios administrativos.

Para apoyar la ejecución de las medidas en medio abierto, la Consejería de Salud y Bienestar Social mantiene diversos convenios de colaboración:

- En Ciudad Real, el programa “Isla Joven” (2009) es sustituido en 2010 por “Empleo Joven”, gestionado por la Asociación de Profesionales por la Integración (API) para prestar apoyo en la formación, búsqueda de empleo e inserción laboral de menores.
- En Cuenca, con Aldeas Infantiles SOS, a través de un equipo compuesto por tres educadores.
- En Guadalajara, la asociación TSIS desarrolla, a través de dos educadores, un programa de intervención en el entorno de menores en situación de riesgo y conflicto social.
- En Toledo, la Fundación Internacional O´Belén se ocupa de la mediación extrajudicial, con dos técnicos.
- A nivel regional, TSIS está iniciando un programa de ámbito regional denominado Arranca, para la prevención específica del comportamiento antisocial en el entorno familiar y para la educación sexual en centros de cumplimiento de medidas, dirigido a menores afectados por situaciones de conflicto social.

**Tabla 7.5.** Convenios de colaboración para apoyar las actividades de prevención y el cumplimiento de medidas en medio abierto. Castilla-La Mancha, 2010.

Ámbito	Entidad colaboradora	Programa	Presupuesto
Ciudad Real	API	<i>Empleo Joven</i>	34.332,38
Cuenca	Aldeas Infantiles	Intervención en medio abierto	120.739,68
Guadalajara	TSIS	Intervención en medio abierto	155.821,73
Toledo	FIOB	Mediación extrajudicial	86.052,88
Castilla-La Mancha	TSIS	<i>Arranca</i> y Educación sexual en centros de medidas	160.036,71
<i>Total</i>			<b>556.983,38</b>

## 7.4. LOS CENTROS DE INTERNAMIENTO

El art. 72.1 de la Ley 3/1999 del Menor establece que la Administración autonómica dispondrá de centros, propios o concertados con otras entidades, que permitan la ejecución de las medidas de internamiento en centro de carácter abierto, semiabierto o cerrado.

A excepción del Centro Regional de Menores Albaidel, de gestión pública, que se puso en marcha en la periferia de la ciudad de Albacete en 1993, el resto de recursos han ido apareciendo a lo largo de la última década, al objeto de canalizar las nuevas necesidades provenientes de la aplicación de la Ley Orgánica 5/2000, de Responsabilidad Penal del Menor.

En los últimos años se ha constituido una red provincial básica de centros para el cumplimiento de medidas en régimen abierto y de fin de semana (tabla 7.5). Se ubican en pisos o chalés en régimen de alquiler, con capacidad para seis plazas y dotados con una plantilla de personas conformada por persona a cargo de la dirección, seis educadores y una persona para el servicio de comida y transporte. Desde la Dirección General de la Familia consideran que esta dispersión de recursos por toda la región tiene efectos positivos y facilita la utilización de recursos comunitarios.

Los centros Ábaco (Guadalajara) y El Cigarral (Toledo), destinados a internamientos de fin de semana, que aparecen reflejados en la tabla 7.6, se pusieron en marcha con carácter provisional para dar una respuesta inicial a la carencia de medios existente cuando comienza a aplicarse la Ley Orgánica 5/2000. El informe sobre “Centros de reforma de Menores” presentado por la Defensora del Pueblo de Castilla-La Mancha en 2007, deja constancia de las deficiencias de estos recursos, que dejan de estar operativos ese mismo año.

Tabla 7.6. Centros de internamiento y oferta de plazas.

Provincia	Nombre del centro	Entidad gestora	Régimen	Nº de plazas		
				2004	2007	2010
Albacete	Albaidel	Consejería Bienestar Social	Cerrado y semiabierto	30	30	30
Ciudad Real	Centro Educativo La Cañada	Fundación Diagrama	Cerrado y Terapéutico	20	21	46
Cuenca	Ntra. Sra. de la Paz	FIOB	Terapéutico	13(*)	13(*)	No existe
<b>Subtotal nº plazas de internamiento en régimen cerrado y terapéutico</b>				<b>63</b>	<b>64</b>	<b>76</b>
Albacete	Bayco	Asociación Bayco	Abierto y Fin de Semana	No existe	6	6
Ciudad Real	La Noria	Asociación Sistema	Fin de Semana	4	4	7
Ciudad Real	Los Girasoles	Asociación Sistema	Abierto	No existe	11	6
Cuenca	Centro Socio-educativo El Pinar	Asociación Colabora	Abierto y Fin de Semana	No existe	6	6
Guadalajara	Ábaco	FIOB	Fin de Semana	4	4	No existe
Guadalajara	Los Manantiales	Asociación TSIS	Abierto y Fin de Semana	No existe	No existe	6

Provincia	Nombre del centro	Entidad gestora	Régimen	Nº de plazas		
				2004	2007	2010
Toledo	El Cigarral	FIOB	Fin de Semana	2	2	No existe
Toledo	El Olivar	Asociación Sistema	Abierto y Fin de Semana	No existe	No existe	6
<b>Subtotal Nº plazas en régimen abierto y de Fin de Semana</b>				<b>10</b>	<b>33</b>	<b>37</b>

Fuente: Elaboración propia

(\*) El número de plazas reales que se destinaban a Internamiento terapéutico en el centro Ntra. Sra. de la Paz (Cuenca) es confuso –puesto que también disponía de plazas para menores en protección– e inferior al que consta aquí. El centro habría contado en realidad con 8 plazas, pero las diversas fuentes consultadas en documentos proporcionan el número que incluimos en la tabla.

En el año 2010, el número de plazas para el internamiento en régimen cerrado y semiabierto asciende a 76, y se distribuyen entre Albaidel y La Cañada (Ciudad Real). En este último centro, 16 plazas se destinan a internamientos terapéuticos, que en palabras de sus responsables “exigen un noventa por ciento más de dedicación”. Como se puede observar en la tabla 7.6, el Centro Educativo La Cañada ha duplicado su capacidad en los últimos años, y, tras el cierre de Ntra. Sra. de la Paz (Cuenca), es el único que dispone de plazas para los internamientos terapéuticos.

Según el criterio de responsables en la materia de la Dirección General de la Familia, esta modalidad de internamientos responde a perfiles de menores que presentan inestabilidad emocional y trastornos de la personalidad, por lo que sería más adecuado diseñar otro tipo de recurso, más semejante a una comunidad terapéutica –aunque evitando esta etiqueta– con un menor carácter punitivo y no vinculado a la atención sociosanitaria. De esta forma, centros como el de La Cañada estarían íntegramente dedicados a menores con conductas antisociales.

Desde que se cerró el centro Ntra. Sra. de la Paz, los Centros Regionales de Internamiento Cerrado quedan situados al sur de la Comunidad autónoma, precisamente de donde provienen el 70% de las y los menores. Pero para el 30% restante se plantean dificultades de cara a mantener los contactos externos del menor con personas o instituciones de su entorno que favorezcan el objetivo de su reintegración social, al que debe estar orientada la medida del internamiento en centro (art. 72.3. de la Ley 3/1999, del Menor de Castilla-La Mancha).

El informe de la Defensora del Pueblo de Castilla-La Mancha (2007) valoraba la heterogeneidad de estos centros, sobre todo en sus sistemas de gestión, y entendía que existiera cierto grado de diversidad mientras no afectase a la igualdad en el trato y la oferta de servicios a menores. También han existido actuaciones concretas, desplegadas por esta Institución, a las que haremos referencia en el apartado correspondiente del capítulo 9.

En las visitas efectuadas a los Centros Albaidel y La Cañada, durante el primer semestre de 2010, por parte del equipo de elaboración de este estudio, se pudo comprobar que ambos garantizaban una atención similar en áreas básicas como

alimentación, habitaciones, higiene, atención sanitaria, recursos educativos y formación laboral, así como en cuanto a normativa de funcionamiento interno.

Sin embargo, los estilos de gestión de ambos recursos generan entornos de trabajo y convivencia muy diferentes. Bien es cierto que el centro Albaidel está muy condicionado también por el edificio que ocupa. Puesto en marcha durante el año 1993 y sometido a continuas obras de reforma, no consigue ocultar su estructura y ambiente penitenciario. A este problema inicial se suma la acumulación de signos visibles relacionados con la seguridad: puertas que se abren y cierran con llave de forma continuada y cámaras de seguridad por todo el recinto. Las personas encargadas de la seguridad no acceden habitualmente al interior de los “módulos” (hay cuatro) y realizan sus turnos de trabajo en torno al perímetro y los despachos exteriores. Actualmente se cubre este servicio con una plantilla de dieciocho personas de una empresa de seguridad. Se trata de una plantilla muy estable, con edades comprendidas entre los 40 y 50 años, y que cuenta con experiencia en intervenir y en resolver los conflictos que plantean las y los menores de forma razonada y pacífica.

En contraste, y quizá en parte para compensar los efectos punitivos del entorno, las normas se relajan para estos y estas menores (así lo perciben quienes han pasado por ambos centros), con la finalidad de humanizar la convivencia bajo ese escenario. De hecho, el personal técnico de Atención al Menor (TAM) de Albaidel valora su estilo de intervención como normalizador, transparente y democrático. El centro de La Cañada también realiza una intervención educativa en ese sentido, pero con una fórmula de democracia más estructurada, apoyándose en mecanismos como los y las representantes de cada “hogar”, las asambleas mensuales y el Consejo de Centro.

Las medidas de seguridad no se perciben con tanta contundencia en La Cañada. En el acceso perimetral trabajan tres vigilantes de seguridad por turno; en el interior de los hogares disponen de cuatro “asistentes de control educativo” que desempeñan unas funciones a medio camino entre la seguridad y la intervención educativa con menores.

Respecto a las habitaciones en las que se realizan los “aislamientos” como medida de contención puntual dirigida a conseguir que la persona menor alterada se serene, La Cañada dispone de varias habitaciones austeras pero de aspecto limpio, iluminado y sereno. No así Albaidel, donde sólo cuentan con una pequeña habitación de aspecto frío, triste y descuidado, emplazada en un lugar inadecuado porque dificulta la labor de vigilancia y acompañamiento.

Otra cuestión diferente es la sanción denominada “separación del grupo”, que responde a una infracción previa expresamente tipificada como tal, y que no puede implicar aislamiento de la persona menor, sino realización en solitario de las actividades ordinarias. En este caso, pudimos observar a menores cumpliendo la sanción encerrados en sus propias habitaciones.

En todo caso, las tramitaciones de expedientes disciplinarios dentro de los centros generan un intenso trabajo administrativo, a la par que se toman medidas cautelares. La Cañada emite entre 45 y 50 expedientes disciplinarios a la semana. En

Albaidel no se nos precisa el número, pero se cuestiona la relación entre el trabajo que exigen y los escasos resultados que producen, optando en la medida de lo posible por alternativas como la mediación.

En La Cañada el componente educativo es más visible. La impresión de control y autoridad que trasmite el centro proviene de una buena organización del trabajo. El equipo directivo está presente en todos los ámbitos, comprometido tanto en los aspectos de gestión como en la intervención educativa. La responsabilidad se distribuye desde la dirección, apoyada por tres subdirecciones, hasta la coordinación de cada hogar, hasta implicar a los y las menores en órganos colegiados por delegación. La distribución de menores en los hogares y su disposición se desarrollan acordes con las fases del proceso de reforma: Recepción-Adaptación-Integración-Finalista. Los Hogares terapéuticos están diferenciados. El personal técnico elabora el Programa Individual de Ejecución de Medidas Judiciales (PIEMJ) a partir de los datos que les envían los Equipos Técnicos de los Juzgados de Menores. A los y las menores se les implica en actividades de limpieza y cuidado de las instalaciones.

La dirección del centro Albaidel transmite un estilo marcadamente administrativo, con un perfil bajo de compromiso respecto a la intervención educativa. En el momento de nuestra visita, en el primer semestre de 2010, la estructura de dirección está compuesta por una directora y una subdirección, esta última sin cubrir. Uno de los TAM ejerce de coordinador del equipo educativo, para lo que se libera con el fin de realizar trámites y tareas de coordinación en horario de mañana. En ausencia de las personas que ocupan estos puestos, los TAM del turno correspondiente son responsables por igual de la atención y representación de centro. Cada TAM tutela entre uno y tres menores internados.

Los TAM son personal funcionario de la Administración autonómica que accede a los puestos de trabajo de Albaidel por concurso de méritos, con el fin de mejorar su nivel dentro de la carrera administrativa. No existe ni se exige una formación, experiencia o especialización previa en materia de intervención educativa en protección y/o reforma de menores. De hecho, algunos nos comentan que, cuando se incorporaron al centro, no sabían exactamente qué era lo que se hacía en él. Realizan su trabajo bajo la presión de esas y esos menores, se sienten con poca seguridad y basan su estrategia en el apoyo mutuo. Entre las mejoras que consideran oportuno introducir se encuentra la disponibilidad de tiempo para programar las actuaciones, incluidos los PIEMJ de los menores, así como una reducción de la jornada de trabajo que pasan en el centro.

En abril de 2010, el número de trabajadores de Albaidel era de 63, con la siguiente distribución:

Personal funcionario: 24 puestos (Dirección, Subdirección, 18 TAM, Administrador, Auxiliar Administrativo, 1 profesor de educación Primaria y 1 profesor de Educación Secundaria)

Personal laboral: 17 puestos (8 servicio doméstico, 4 ordenanzas, 2 de mantenimiento, 3 monitores).

Personal externalizado: 22 trabajadores (18 son personal seguridad, 2 psicólogas y 2 monitores de la Asociación Mensajeros de la Paz que realizan actividades formativas). API también desarrolla un programa de orientación y apoyo a la inserción socio-laboral.

En junio de 2010, La Cañada contaba con 88 trabajadores:

Personal laboral: 4 personas en el equipo directivo, 6 coordinadores de hogar, 46 educadores, 3 psicólogos, 1 médico, 1 psiquiatra, 1 ATS, 1 trabajador social, 2 técnicos de inserción, 2 monitores de carpintería (PCPI), 6 para cocina y limpieza, 1 técnico de mantenimiento.

Personal funcionario: 4 profesores de educación primaria y secundaria.

Personal externalizado: 10 vigilantes de seguridad.

El número de menores internados en Albaidel era, en el momento de la visita, de 26 (29/04/2010). Tan solo había una chica, que ocupaba ella sola uno de los cuatro módulos, al objeto de proteger su intimidad. La estancia media en el centro se sitúa entre los seis y nueve meses. Durante el año 2009 pasaron por él 73 jóvenes, lo que, comparado con el presupuesto del centro para ese año, supone un coste de 47.080,5 euros por menor atendido.

En La Cañada se encontraban internados 48 menores (29/06/2020): 30 de ellos en régimen cerrado o semiabierto, mientras que 16 cumpliendo internamiento terapéutico. La media de estancia de los internamiento terapéuticos es de 12 meses y medio (cuando la medida es de internamiento terapéutico cautelar, la media está en seis meses). En el resto de situaciones, los promedios de estancia se distribuyen de la siguiente forma: 16,5 meses en régimen cerrado, 8,4 meses en régimen semiabierto y 5,5 meses cuando son medidas cautelares. Durante el año 2009 se habían ejecutado un total de 108 medidas en este centro, lo que supone, respecto al presupuesto del centro para ese año, un coste medio de 33.095 por medida ejecutada.

La tabla 7.7 describe la relación de recursos para el internamiento en Castilla-La Mancha durante el año 2010. Los costes anuales y diarios se refieren a las plazas disponibles, independientemente del número de menores que hayan pasado de hecho por ellas. El mantenimiento de plazas en centros de internamiento en régimen

cerrado y terapéutico exige un alto nivel de gasto. A la vista del incremento del número de plazas en los últimos años (tabla 7.6) y de cómo se van cubriendo prácticamente en toda su capacidad, cabe reflexionar sobre la conveniencia de invertir en programas preventivos de ámbito comunitario, sobre todo en zonas muy localizadas, de las que proviene un alto número de estos jóvenes.

**Tabla 7.7.** Presupuesto de los centros de internamiento y coste por plaza, 2010.

Nombre del Centro	Régimen	Presupuesto 2010	Nº de plazas	Coste anual/plaza	Coste diario/plaza
Albaidel (AB)	Cerrado y semiabierto	3.436.880 (*)	30	114.562,60	313,80
Centro Educativo La Cañada (CR)	Cerrado y terapéutico	3.731.829,37	46	81.126,73	222,27
Bayco (AB)	Abierto y fin de semana	283.451,70	6	47.241,95	129,43
La Noria (CR)	Fin de semana	154.103,00	7	22.014,71	60,31
Los Girasoles (CR)	Abierto	296.854,50	6	49.475,75	135,55
Centro Socio-educativo El Pinar (CU)	Abierto y fin de semana	283.451,70	6	47.241,95	129,43
Los Manantiales (GU)	Abierto y fin de semana	283.451,70	6	47.241,95	129,43
El Olivar (TO)	Abierto y fin de semana	283.451,70	6	47.241,95	129,43
<b>Total</b>		<b>8.753.473,67</b>	<b>113</b>		

Fuente: Elaboración propia a partir de datos publicados en las Resolución 2010/21365 de la Dirección General de la Familia.

(\*) Datos correspondientes al año 2009. Al presupuesto ordinario hay que añadir 282.514,82 euros (en 2020) a través de convenios de colaboración con Mensajeros de la Paz y API para actividades de formación, orientación y apoyo a la inserción socio-laboral.

Ya avanzado el año 2009, se inició un proyecto de mejora del centro Albaidel, a través de tres comisiones interdisciplinares de trabajo (“Infraestructuras”, “Personal” y “Menores”). A comienzos de 2011, la Dirección General de la Familia anuncia que se están dando los primeros pasos para construir un nuevo edificio que cubra de manera más adecuada las exigencias actuales.

Las referencias a este trabajo se encuentran más desarrolladas en el capítulo 9 de este Informe, ya que han sido obtenidas en el marco de diversas actuaciones sobre Albaidel, desarrolladas durante 2009 y 2010.

## CAPÍTULO 8. LA GESTIÓN DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN

### 8.1. LA ORGANIZACIÓN, LOS PROCEDIMIENTOS Y LA COORDINACIÓN DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN A LA INFANCIA

Desde la aprobación de la Ley 3/1999, del Menor de Castilla-La Mancha, han aumentado significativamente el número y diversidad tanto de los y las menores acogidos al sistema de protección como de la red de recursos disponible. El modelo de gestión resultante es un complejo entramado en el que participan organizaciones no lucrativas del tercer sector (cada vez más profesionalizadas), familias acogedoras, administraciones locales, Administración de justicia, y, en el centro o a la cabeza de toda la red, la Administración autonómica, con capacidad para legislar, planificar y dotar económicamente al sistema.

El sistema ha ido mejorando sustancialmente desde que se iniciaron, a mediados de los años ochenta, los procesos para el traspaso a la Comunidad autónoma de las funciones y servicios en materia de servicios sociales y protección de menores. Esta valoración se objetiva en una progresiva modernización de los recursos, entre los que figura el establecimiento de pequeños hogares de tamaño familiar para el acogimiento residencial, así como la creación y el esfuerzo por ampliar la cantidad y calidad del acogimiento familiar. También se ha profesionalizado la atención a menores, con una mayoritaria presencia de personas con titulación universitaria en todas las modalidades de recursos. El nivel de cualificación alcanzado y los procedimientos de intervención definidos en los últimos años propician un enfoque cada vez más educativo que asistencial, más integrador que estigmatizante.

#### 8.1.1. La organización y los procedimientos

En teoría, el actual sistema de protección de menores se está construyendo sobre dos ejes dinámicos:

- Las necesidades cambiantes de menores y adolescentes de cero a dieciocho años, que se despliegan a través de un proceso de desarrollo evolutivo rápido e intenso.
- La creación de un “continuo asistencial” en el que los diferentes dispositivos de la red de protección se comunican de forma fluida para que la historia y el proceso de intervención con menor y familia sean transparentes y eficaces. En este “continuo asistencial” priman las medidas

preventivas sobre las reparadoras, y aquéllas que mantienen al menor en su propio entorno familiar o comunitario, o que aproximan sus condiciones de vida a las de un medio familiar.

Pero, en la práctica, no resulta tan fácil armonizar estas ideas. En ocasiones, puede resultar excesivo el plazo de dos años del que disponen los progenitores biológicos para solicitar la revocación de una declaración de desamparo, cuando consta con claridad la imposibilidad de retorno del menor por la cronicidad de las causas que la propiciaron. En estas ocasiones, la cobertura de determinadas necesidades de ese menor (como la de establecer vínculos estables con personas de referencia) queda supeditada a un plazo legal en el que el ordenamiento jurídico español sitúa por encima al interés de los progenitores. A pesar de que ello constituye una reminiscencia de la preeminencia y protección que nuestro derecho civil confiere al vínculo biológico, pronunciamientos como el emitido por la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo, en interés casacional en 2009 (STS 565/2009, Sala de lo Civil), promovido precisamente por la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha –en el que se prioriza el interés superior del niño o niña respecto al de su familia a que se reintegre a la misma– hacen pensar que estamos dando un salto cualitativo en la aplicación concreta del interés superior del menor en las resoluciones judiciales.

Ello no deja de suponer un esfuerzo concreto e importante por lograr que el interés superior del menor, que debe inspirar todas las actuaciones que se desarrollen alrededor de éste, se concrete, tal y como ha recomendado recientemente a España el Comité de Naciones Unidas, en sus Observaciones finales al informe III y IV del Estado español, pues la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo ha realizado un esfuerzo decisivo no sólo en su labor de casación entre dos líneas jurisprudenciales confrontadas en la forma de interpretar cuál es el interés superior del menor en casos de desamparo en que se plantee la posibilidad del retorno del menor con su familia biológica, sino que ha ampliado sus miras tratando de facilitar la labor futura de los juzgadores a la hora de llenar de contenido concreto el concepto jurídico indeterminado del interés superior del menor, en los casos que juzgan.

En otras ocasiones, los procedimientos judiciales para resolver los delitos cometidos por un menor se alargan, en beneficio de las garantías legales de las personas afectadas y del propio menor, pero la falta de un castigo inmediato transmite al joven una sensación de impunidad que conduce a la reincidencia en el delito a corto plazo, a la vez que lo hace ingobernable para quienes se responsabilizan de él. Mejor resultado está ofreciendo la mediación-reparación, que, sin embargo, no se está pudiendo desplegar por igual en todas las provincias, por carencia de medios personales preparados para ello.

Los procedimientos son, desde luego, siempre mejorables, y necesitan de una reformulación continua. Pero también las organizaciones, en función de cómo se estructuran, pueden quedar mejor situadas para cumplir unos objetivos sobre otros. En la situación actual, la organización del sistema está perjudicando tanto a la intervención con menores en situación de riesgo como a la que debe producirse para la reagrupación familiar de menores tutelados, por las siguientes razones:

- La intervención en las situaciones de riesgo es una competencia compartida por profesionales de los Servicios Sociales Básicos y por los Equipos Interdisciplinarios de Menores (EIM). Cada uno de ellos está adscrito a diferentes Direcciones Generales de la Consejería de Salud y Bienestar Social, que es donde se establecen las prioridades a atender en la región y se planifica la distribución de los recursos. Pero el aumento de complejidad de los servicios sociales está generando que cada Dirección General se organice en función de sus propios objetivos, mientras que la coordinación entre ellas pierde presencia y eficacia. De esta forma, la intervención con menores en situación de riesgo cae “en tierra de nadie” o “es de todos y de ninguno”.
- La situación de riesgo afecta a la mitad de menores con medidas de protección, pero no se ha prestado suficiente atención a los instrumentos de intervención que se vienen utilizando. En la última década se ha invertido en recursos especializados en familia e infancia diseminados por la comunidad, pero ha faltado un buen ajuste e integración con los servicios sociales básicos, que, además, mantienen una relación de primer orden con los casos en riesgo.
- A las y los profesionales de los servicios sociales básicos no se les forma permanentemente en materia de intervención con familia y menores, aunque el sistema se ha ido haciendo cada vez más complejo en esta materia. Los centros de interés de las políticas sociales les han hecho intensificar su esfuerzo en otros ámbitos.
- Por otra parte, los EIM están saturados de trabajo, los casos de desamparo, tutela y guarda administrativa son cada vez más y suponen una intervención intensa (emocional y procedimentalmente) por lo que no pueden llegar a apoyar con calidad suficiente a los casos de riesgo. No disponen de un sistema fiable que permita conocer las cargas de trabajo con precisión para poder ordenar y racionalizar el trabajo, estableciendo prioridades en atención a lo importante, y no, meramente, a lo urgente. Ello revierte negativamente en determinadas medidas de protección, como los acogimientos familiares, que, aparentemente, no precisan una intervención directa, pero en los que, sin embargo, es preciso tomar decisiones en el momento adecuado para el interés del niño o la niña y no cuando la carga del personal técnico lo permita.
- En cada una de las Delegaciones Provinciales visitadas, la forma de organizar el trabajo y los equipos es diferente. Cada EIM funciona con una estructura y una organización propia. Este nivel de autonomía puede ser considerado un valor, siempre que se evalúen periódicamente los resultados y se favorezca el intercambio de información para que los distintos equipos puedan compartir y asumir las buenas prácticas de alguno de ellos, y, en todo caso, se garantice que no se ve afectado el

principio de igualdad en la actuación en pro de los derechos de las y los menores.

- La falta de interés por profundizar en la atención a las situaciones de riesgo se evidencia en la ausencia de evaluaciones, e incluso de referencias detalladas en las memorias de los diferentes servicios.
- Al final del continuo asistencial, en los centros de acogimiento residencial se evidencia la desconexión con los servicios sociales básicos y la intervención comunitaria que se pudiera estar realizando con la familia de origen para acelerar o mejorar el proceso de reagrupación familiar, en el caso de que sea posible, o para ir preparando al menor para otras alternativas vitales.

Otro de los momentos clave en los procedimientos de protección de menores es la valoración de las situaciones de desamparo. Al respecto, el sistema se apoya en los siguientes elementos:

- El trabajo interdisciplinar de los EIM y la toma de decisiones colegiada.
- El control y supervisión del EIM de la Dirección General de la Familia.
- El control y supervisión desde la Fiscalía de Menores y la revisión judicial del proceso.
- Los manuales de procedimiento y protocolos de actuación ante situaciones de desamparo y de maltrato infantil en Castilla-La Mancha.

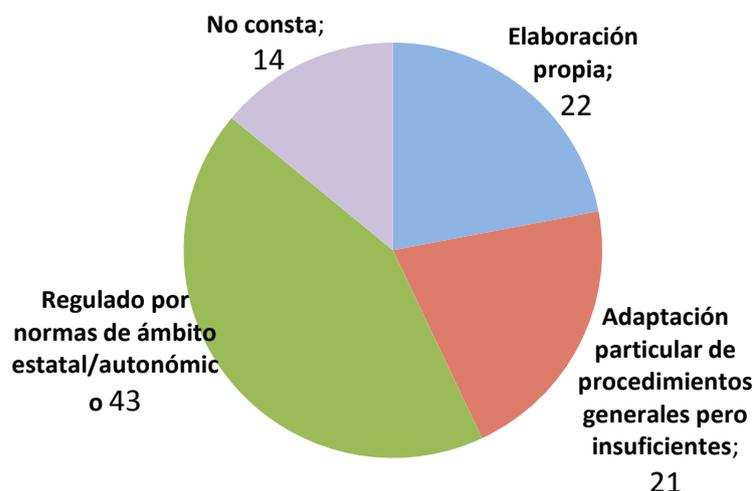
Pero aunque estos elementos son necesarios e imprescindibles, sería conveniente reforzar el proceso de valoración y decisión sobre la declaración de una situación de desamparo en las siguientes dimensiones:

- Un mayor refuerzo jurídico en los EIM. El desarrollo normativo y procedimental de las cuestiones relacionadas con la protección de menores requiere una mayor participación de profesionales del derecho que asistan de forma especializada y continua las decisiones de los EIM. Extremo éste que sólo se da, parcialmente, en tres de las cinco Delegaciones, mientras que en alguna de las otras la plaza existe pero no está dotada económicamente.
- Potenciar la Práctica Basada en la Evidencia (Evidence-based practice) entre el personal técnico de los EIM. Este enfoque –que apareció por primera vez en la Medicina– encuentra su fundamentación en la selección sistemática de los estudios científicos más relevantes, con el objeto de acumular las mejores pruebas y poder más tarde utilizarlas a la hora de abordar la toma de decisiones. En el ámbito aplicado, el uso de evidencias científicas aporta índices informativos tanto en términos de la intervención social como en la gestión de los servicios sociales. La Práctica Basada en la Evidencia (EBP), en el ámbito de la protección de menores, debería comportar una reorientación del propio concepto de diagnóstico, dada la

falta de validez de gran parte de los criterios (en general descriptivos) que se están utilizando.

En muchas ocasiones, estos criterios se elaboran en base al consenso de los y las profesionales, y no se suelen acompañar de las adecuadas evidencias científicas. Esto hace que, por ejemplo, diferentes sujetos con una misma etiqueta diagnóstica puedan presentar una realidad social, una evolución y/o un tratamiento muy distintos. Aun así, conviene señalar que este tipo de práctica no sustituye a los elementos que ya existen, sino que los complementaría de cara a mejorar la calidad de las decisiones a tomar.

Son numerosos los ámbitos de la red de atención al menor que organizan su trabajo con un amplio margen de discrecionalidad (gráfico 8.1) frente a la normativa de desarrollo de la Ley 3/1999, del Menor en Castilla-La Mancha, y los diferentes manuales de procedimiento elaborados por la Dirección General de la Familia dejan todavía cuestiones pendientes que resolver.



$n = 100$ .

**Gráfico 8.1.** Utilización de procedimientos de trabajo en la red de atención a menores.

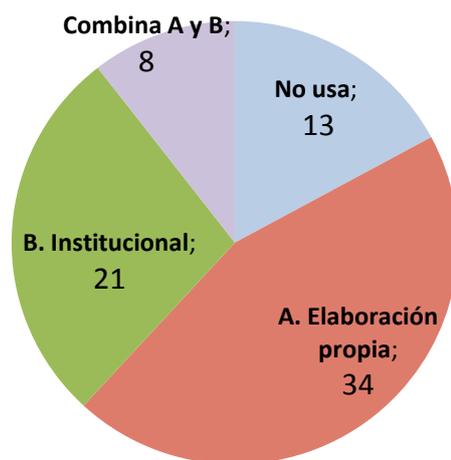
Fuente: *Elaboración propia*.

### 8.1.2. La gestión de la información

Con algunas pocas excepciones, en los centros y servicios que conforman el sistema de protección de menores de Castilla-La Mancha se sigue recogiendo información sobre menores y adolescentes en expedientes físicos, en papel. En general, la custodia de los expedientes se realiza con sentido de la responsabilidad, y se encuentran archivados en los despachos del personal técnico o de responsables del centro. En los espacios de trabajo donde se convive con menores, los expedientes suelen estar en una habitación o en un armario cerrado con llave. Esta práctica no es tan habitual en los despachos de atención al público.

El destino de los expedientes, cuando se cierran, es diferente según la organización. Desde los servicios directamente dependientes de la Dirección General de la Familia se remiten al archivo general de Toledo. En las Delegaciones Provinciales disponen de almacenes para este fin, accesibles para cualquiera de sus trabajadoras o trabajadores. Un proceso similar se produce en los Juzgados de Menores. Pero, en el caso de los Servicios Sociales Básicos y en las entidades colaboradoras del tercer sector, no hay un procedimiento claro o generalizado respecto a la destrucción o almacenamiento de los expedientes.

Respecto a la digitalización de datos, el sistema es muy heterogéneo. Numerosas entidades colaboradoras que trabajan en contacto continuo con menores no utilizan programas informáticos ni bases de datos, pero son más frecuentes los centros y servicios que diseñan sus propios registros y bases de datos. La utilización de paquetes informáticos institucionales y el trabajo en red se han ido incorporando en los servicios dependientes de la Consejería de Bienestar Social, en los Juzgados y Fiscalías de Menores y en los Servicios Sociales Básicos, pero a un ritmo inferior a las posibilidades que ofrecen las nuevas tecnologías y con una aplicación heterogénea.



$n = 76$ .

**Gráfico 8.2.** Utilización de aplicaciones informáticas en la red de atención a menores.

Fuente: *Elaboración propia.*

Es heterogénea en la medida en que existen tres aplicaciones informáticas institucionales sin ninguna interrelación, aunque los datos de un mismo menor pueden encontrarse reflejados en todas ellas. La Dirección General de la Familia y los EIM utilizan un programa denominado ASISTE en el que queda constancia de los hitos fundamentales que acompañan el proceso legal y técnico del menor tutelado. Este programa se nutre de la información que vierten los equipos de cada Delegación Provincial, pero la explotación de datos se centraliza en la Dirección General de la Familia. La aplicación no es útil para el trabajo cotidiano de los EIM, que, además, están escasamente apoyados por personal administrativo.

Los Servicios Sociales Básicos de toda la Comunidad autónoma utilizan una aplicación informática denominada MEDAS. En ella se elaboran los informes de los casos con los que intervienen. Los expedientes informáticos se abren para familias y se identifican a través de personas adultas. La explotación y devolución estadística de los datos entre los y las profesionales que los aportan no es habitual.

Los Juzgados y Fiscalías de Menores utilizan el programa MINERVA para menores a quienes se ha abierto un expediente por realizar alguna falta o delito. Sin embargo, los Equipos Técnicos de los juzgados no tienen acceso y elaboran los informes con sus propios medios. En algunos casos, se han elaborado sus propias bases de datos para llevar el registro de los menores que han atendido. El Servicio de Medio Abierto de la Dirección General de la Familia ha diseñado su propia base de datos, de forma sencilla pero eficaz, de forma que los TAM de toda la región aportan datos sobre su trabajo y se produce una explotación y difusión estadística muy pormenorizada sobre una gran parte de los aspectos en los que trabajan.

En los Centros Residenciales se digitalizan los datos de menores en el SERAR, pero no se trabaja en red con ellos. Se trata más bien de una serie de documentos estandarizados en los que se registran los datos más importantes de la persona menor, junto con el Proyecto Educativo Individualizado (PEI) y los Informes de Seguimiento.

### *8.1.3. Los medios materiales*

Los espacios para la atención al menor destinados en las Delegaciones Provinciales ofrecen también una heterogeneidad importante, que puede tener relevancia sobre el cumplimiento y satisfacción de determinados derechos y necesidades de estas personas menores, como la intimidad, el honor, la propia imagen, la confidencialidad y protección de sus datos, o el trato adecuado a su grado de madurez y desarrollo.

Existe una clara diversidad de instalaciones y dependencias: desde lo adecuado, moderno y funcional que resulta el inmueble que la Delegación Provincial de Guadalajara destina a la atención de menores, hasta las deficiencias evidentes de la parte del edificio –compartido con un centro de mayores– que la Delegación Provincial de Albacete destina al Servicio de Familia.

Este último caso es el más deficiente, ya que presenta, además, espacios para reuniones y entrevistas en zonas de tránsito del personal, lo que hace imposible un trato discreto y confidencial, como exigen los asuntos que la ciudadanía va a tratar a dichas instalaciones. Esta dependencia presenta también pasillos reconvertidos en despachos mediante separadores de PVC, que permiten escuchar perfectamente las conversaciones desde fuera de los mismos, lo que pone en entredicho el deber de sigilo y confidencialidad que obliga a la entidad competente en menores. El sistema de compartir faxes e impresoras permite optimizar los medios materiales, pero debe

procurar que éstos se ubiquen en zonas de libre acceso, y no en el marco de un despacho, propiciando las interrupciones y la escasa intimidad.

En el momento de realizar la visita a esta Institución pudimos constatar que existía una zona de archivos en uno de los servicios habilitados para el personal. Aunque dicha zona no esté abierta al público, no parece que dicho espacio sea el más oportuno para los archivos, aun cuando permanezcan cerrados bajo llave.

Tampoco existe una zona específica habilitada para atender a los y las menores con menos edad, como existe en todas las demás Delegaciones Provinciales. Se trata de un recurso esencial que permite prescindir de la necesidad de efectuar toda esa atención en el Punto de Encuentro Familiar.

El servicio se encuentra repartido en tres plantas y carece de planta baja, lo que le atribuye una cierta dificultad de visualización y escasa funcionalidad. La Delegación cuenta, además, con unas dependencias públicas, aledañas al centro público de Primera Acogida y Valoración "Arco Iris", actualmente en completo desuso.

El espacio que la Delegación Provincial de Ciudad Real destina al Servicio de Familia presenta ciertas similitudes con el emplazamiento de Albacete, si bien el edificio tiene acceso directo desde la calle, y ha sufrido reformas recientes que lo han adecentado para su función. A pesar de ello, no presenta una buena señalización exterior, también consta de distintas plantas, y carece de suficientes espacios para mantener entrevistas y encuentros. Es preciso recordar que no son infrecuentes los casos en los que las Delegaciones y los EIM precisan mantener reuniones de en torno a 8 o 10 personas, y, en ocasiones, de más número de asistentes.

En Toledo, las instalaciones están recientemente remodeladas, y pese a contar con espacios para la atención de menores que son completamente interiores y cerrados, presenta una mejor funcionalidad para el personal. En cualquier caso, en el momento de la visita, se contaba ya con la próxima finalización de las obras de la nueva sede en el polígono de Santa María de Benquerencia.

En las tres Delegaciones mencionadas un inconveniente adicional radica en el hecho de que se encuentran separadas de la sede de la propia Delegación Provincial, lo que aporta la dificultad del factor físico de cara a la coordinación provincial.

La sede del Servicio en Cuenca está integrada dentro de la Delegación, y es de apertura relativamente reciente, por lo que cuenta con espacios habilitados para entrevistas, supervisadas o no, buena visibilidad e iluminación, y espacios amplios.

La sede de Guadalajara es la de más reciente apertura, y su concepción facilita la coordinación entre las distintas secciones y equipos de profesionales, dispone de salas adecuadas para atender a menores, y está muy bien iluminada.

Un aspecto relacionado con los medios materiales, que afecta a la atención telefónica, es la posibilidad de disponer de centralita en el mismo servicio, y de qué tipo de personal la atiende. En ocasiones hemos podido constatar que es el personal

de seguridad el que, al menos temporalmente, atiende la centralita de los Servicios de Familia, no contando con suficiente información y formación.

Los contactos previos para la formalización de las entrevistas del trabajo de campo han resultado difíciles, resultando en ocasiones necesario telefonar hasta en tres fechas diferentes para lograr contactar con responsables de los servicios o secciones.

También ha sido una constante en las cinco Delegaciones la referencia a las dificultades que supone la realización de guardias durante la noche y los fines de semana: exigua remuneración, dificultades para compensar los tiempos de trabajo dedicados en guardias, y la obligatoriedad de asistir al día siguiente a trabajar en un horario de trabajo rígido, supone un elemento de constante tensión en los EIM.

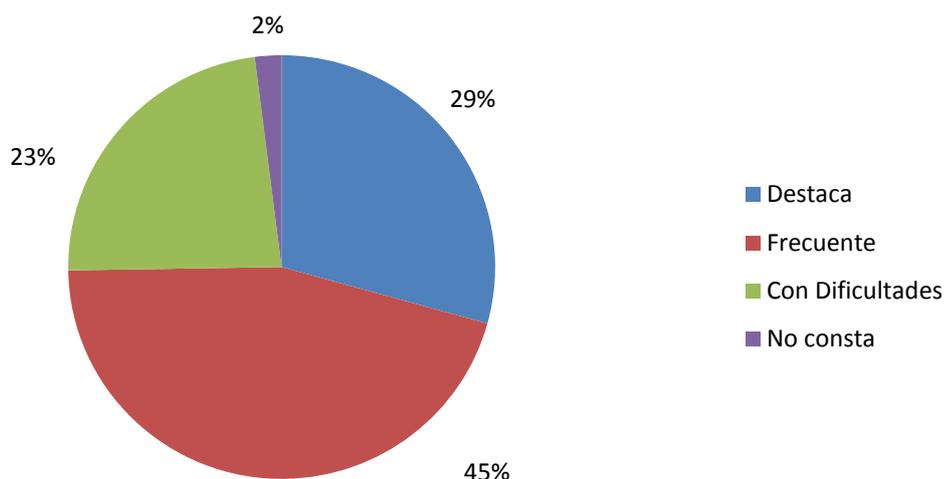
Cabe destacar que las guardias pueden suponer la necesidad de visitar un centro, las urgencias de un hospital, comisaria o juzgado de guardia, y que puede implicar la necesidad de trasladar menores, y no siempre en condiciones suficientes de seguridad personal. En muchos casos, las y los responsables de los servicios o las secciones hacen la cobertura para evitar la tensión, pero esta circunstancia termina por afectar también a su presencia y capacidad al día siguiente.

Algunas Delegaciones han significado también las dificultades que comporta el utilizar vehículos de parque móvil público ya antiguos.

Una característica particular que se da en algunas Delegaciones, como Guadalajara, es que se han cedido despacho para profesionales contratados por entidades colaboradoras, como FIOB, responsables del programa de acogimiento en la provincia. Esta circunstancia posibilita una coordinación más fluida con el personal técnico de la Delegación y la percepción de un trabajo más integrado, pero genera cierta ambigüedad en la situación laboral y una percepción confusa hacia la ciudadanía, que puede creer que está tratando sus asuntos con personal funcionario público.

#### *8.1.4. La coordinación*

El contacto e intercambio de información entre profesionales de diferentes centros y servicios forma parte de las rutinas profesionales. La mayor parte de las veces, la coordinación está centrada en abordar casos específicos de menores o adolescentes. Las relaciones entre los EIM de las Delegaciones Provinciales y las entidades colaboradoras que se ocupan de menores tutelados son muy fluidas y constantes. En general, desde los centros y servicios que atienden a menores en protección se mantienen relaciones frecuentes con los equipos técnicos de las Delegaciones de Salud y Bienestar Social (gráfico 8.3), aunque un 23 % expresa que se realiza con dificultades.

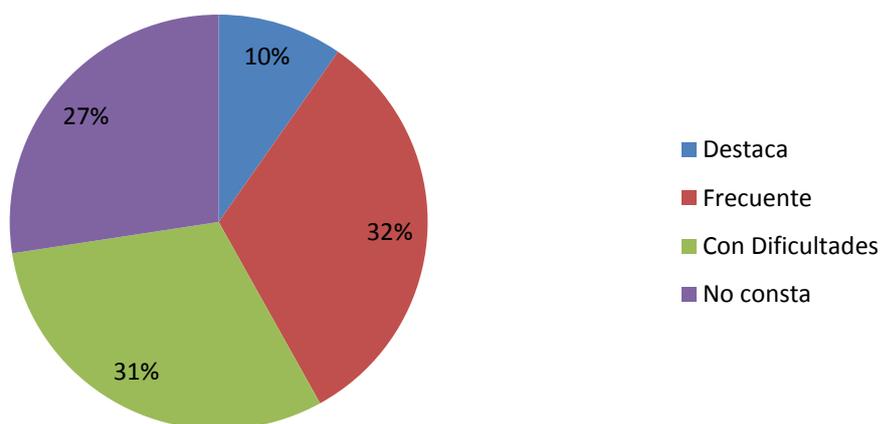


n= 99.

**Gráfico 8.3.** Coordinación con el Servicio de Menores.

Fuente: *Elaboración propia.*

La coordinación entre los Servicios Sociales Básicos y los EIM no siempre es de la misma calidad (gráfico 8.4). Cuesta más establecer el contacto, aunque sea a través del teléfono. Los intercambios son menos frecuentes, sin periodicidad estable. La disparidad de criterios sobre la forma de abordar los casos es habitual, y de igual forma sucede con la percepción mutua de ausencia o bajo nivel de respuesta ante la solicitud de colaboración.



n= 62.

**Gráfico 8.4.** Coordinación con los Servicios Sociales básicos.

Fuente; *Elaboración propia.*

La coordinación con profesionales del sistema sanitario y educativo también es una práctica normal, en la medida en que lo requiere cada menor atendido en el

sistema de protección. En el ámbito sanitario se producen puntualmente algunas resistencias a intercambiar información de sus pacientes con el personal técnico del sistema de servicios sociales o de protección de menores, vinculado por igual a la confidencialidad de los datos y al secreto profesional en el ejercicio de su trabajo. Parte de las y los profesionales de los servicios sanitarios entrevistados han subrayado la dificultad de contacto que tienen para poder coordinarse con el personal técnico de referencia de los menores tutelados.

Respecto a los centros escolares, los cambios frecuentes de docente por un lado y de educadores de los hogares residenciales por otro, generan cierta desorientación a la hora de abordar la situación escolar del menor o adolescente. También ha destacado la praxis puesta de manifiesto en alguna provincia de incluir sistemáticamente a menores tutelados en algunos centros de educación primaria y secundaria determinados.

En los sistemas sanitario y educativo comienza a haber interés profesional por el abordaje de los malos tratos, pero falta todavía un largo recorrido respecto a la formación y generalización de procedimientos de intervención coordinados con eficacia y de naturaleza transversal.

## **8.2. LOS EQUIPOS TÉCNICOS Y LA PRESIÓN ASISTENCIAL**

Los Equipos Interdisciplinarios de Menores (EIM) son uno de los pilares fundamentales del Sistema de Protección a la Infancia en Castilla-La Mancha. A ellos les corresponde estudiar y valorar las situaciones de riesgo y desamparo, la coordinación con los servicios sociales básicos tanto en el seguimiento de actuaciones como en programas de prevención, el seguimiento de las medidas de protección, la supervisión técnica y funcional de los recursos de acogimiento residencial, la selección y apoyo técnico de familias acogedoras, así como la elaboración de informes y propuestas tanto para el programa de autonomía personal como para menores en situación de conflicto social (art. 5.6 del Decreto 4/2010, de protección social y jurídica de los menores en Castilla-La Mancha).

No es sencillo reducir a indicadores objetivos el volumen, intensidad y diversidad de actividades que desempeñan los equipos técnicos de los EIM. Aunque resulta una simplificación, en la tabla 8.1 se analiza la carga de trabajo en función del sumatorio de tres variables: número de medidas de riesgo, de acogimiento familiar y de acogimiento residencial, tanto las que están abiertas en un momento dado (prevalencia) como los nuevos casos que se producen a lo largo de un año (incidencia).

Estas tres medidas constituyen el eje central en torno al que se articulan el resto de las actividades de un EIM. Las situaciones de riesgo dan cuanta del trabajo que se realiza en el entorno familiar de los menores, en colaboración con los servicios sociales básicos y los demás programas de intervención familiar. Por otra parte, las

cifras de acogimiento familiar y residencial asumen el paso previo para la declaración del desamparo, tutela o la guarda administrativa.

A partir de datos del año 2009, la ratio de medidas de prevalencia por cada profesional técnico del EIM proporciona datos muy diferentes para cada una de las provincias de Castilla-La Mancha (tabla 8.1), con contrastes muy fuertes entre Guadalajara (133 medidas por persona) y Albacete, con 32,8.

Respecto a la ratio de los nuevos casos por cada técnico del EIM, también fluctúa entre provincias. Es el caso de Ciudad Real (42,4), con proporciones muy por encima del doble que Albacete (15,9). Guadalajara, en contraste con el alto ratio que presenta en la prevalencia, registra sin embargo una presencia moderada de nuevas medidas por cada profesional (28,8).

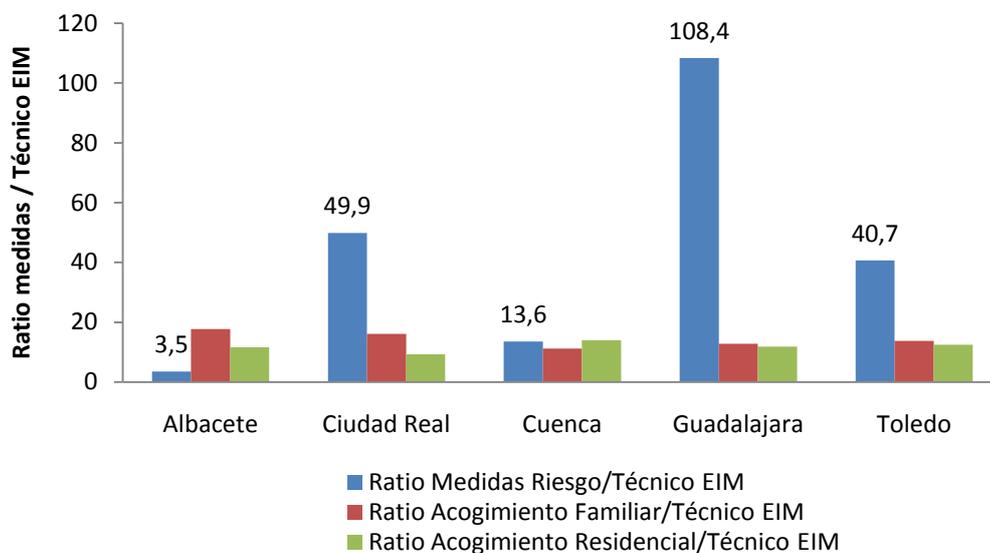
Tabla 8.1. Relación o *ratio* de medidas por cada técnico del EIM, 2009.

Provincia	Medidas (*) (prevalencia)	Nuevos casos (*) (incidencia)	Nº técnicos EIM	Ratio medidas (prevalencia)/ técnico	Ratio medidas (incidencia)/ técnico
Albacete	328	159	10	32,8	15,9
Ciudad Real	1056	515	14	75,4	42,4
Cuenca	194	167	5	38,8	33,0
Guadalajara	665	144	5	133,0	28,8
Toledo	605	246	9	67,2	27,3
<b>C-LM</b>	<b>2848</b>	<b>1231</b>	<b>43</b>	<b>66,2</b>	<b>28,6</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de la memoria 2009 del Servicio de Menores de la Dirección General de la Familia.

(\*) Las medidas corresponden a las situaciones de riesgo, los acogimientos familiares y residenciales. De esta forma, se contabilizan tanto las medidas de tutela como las de guarda administrativa.

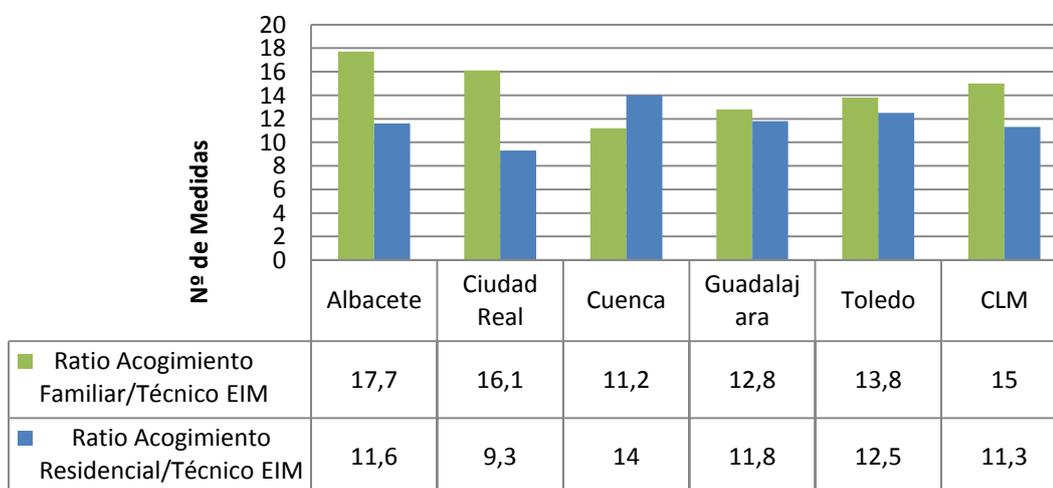
Como se observa en la tabla 8.1, una parte de esa desproporción se explica por el número de situaciones de riesgo que se produce en cada provincia.



**Gráfico 8.5.** Ratio provincial de medidas de protección por cada técnico EIM, 2009.

Fuente: Elaboración propia a partir de la memoria 2009 del Servicio de Menores de la Dirección General de la Familia.

Eliminando la variable “situación de riesgo”, la distribución de medidas de acogimiento familiar y residencial por técnico es más homogénea (gráfico 8.2), alrededor de 26 medidas por técnico.



**Gráfico 8.6.** Ratio provincial de medidas de acogimiento familiar y residencial por cada técnico EIM.

Fuente: Elaboración propia a partir de la memoria 2009 del Servicio de Menores de la Dirección General de la Familia.

Ahora bien, es necesario tener en cuenta que, por criterios técnicos y normativos (art. 5.3 del Decreto 4/2010, de protección social y jurídica de los menores en Castilla-La Mancha), el estudio, la valoración, la emisión de informes y el seguimiento de las medidas deben ser llevados, al menos, por dos componentes del EIM. Esto se traduce

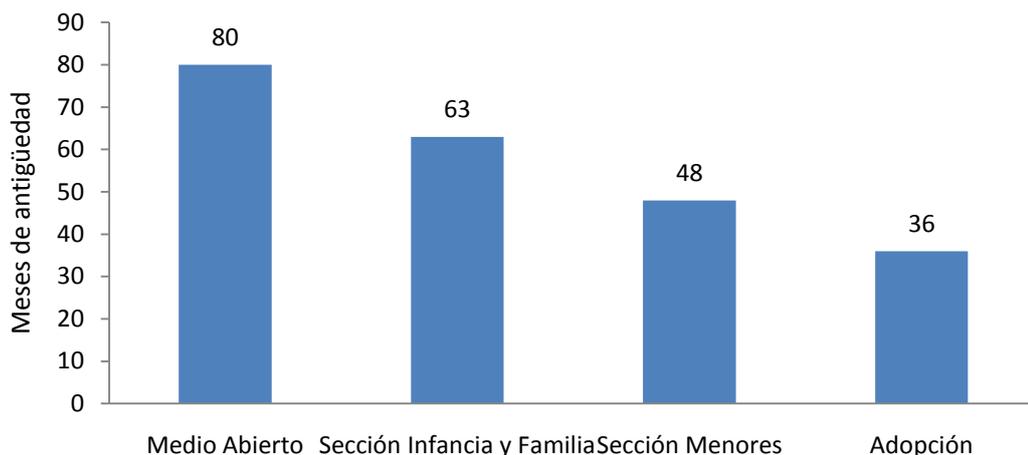
en que cada profesional técnico, en 2009, debía estar al corriente de unas 50 medidas referidas a menores en acogimiento familiar y residencial.

Estos datos evidencian un ajuste estricto de las plantillas de técnicos al número de menores tutelados, mientras que la planificación desatiende las necesidades que conlleva la intervención con los menores en situación de riesgo, el seguimiento de actuaciones para el reagrupamiento familiar o la realización de programas de prevención en la comunidad.

También corresponde a las personas responsables de los Servicios de Familia y de las Secciones de Menores de las Delegaciones Provinciales de Salud y Bienestar Social la tarea de supervisar los Centros de Primera Acogida y Valoración y los restantes hogares en que residen las y los menores protegidos. Ello comporta una tarea adicional, que exige un seguimiento cercano para tratar de anticipar situaciones delicadas, auxiliar y orientar con cercanía a responsables y equipos educadores de dichos recursos.

En estas circunstancias, los equipos técnicos de los EIM desarrollan su labor con la percepción continua de llevar a sus espaldas una gran carga de trabajo, conscientes de la responsabilidad que asumen con cada caso y con la impresión de que apenas llegan en muchas ocasiones a intervenir en lo más urgente. La sensación de estrés y la seguridad personal propician una alta movilidad laboral en las personas que trabajan en estos equipos, lo que revierte en la pérdida de conocimientos y experiencia acumulados en un área en la que resultan muy valiosos.

A esta pérdida constante hay que añadir el procedimiento para cubrir los puestos de trabajo a través de concursos de méritos que no incorpora criterios específicos para un servicio que requiere un alto nivel de formación, capacidad y responsabilidad, al menos hasta la modificación de Relación de Puestos de Trabajo del Personal Funcionario de los Servicios de Familia que se ocupan del trabajo con menores, particularmente en las secciones de menores y coordinaciones de seguimiento de medidas, articulada en la Orden de 4 de noviembre de 2010, de la Consejería de Presidencia y Administraciones Públicas (D.O.C.M de 15 de noviembre).



$n = 32$ .

**Gráfico 8.7.** Antigüedad en el puesto de trabajo (en meses) de los técnicos del Servicio de Familia.

Fuente: *Elaboración propia.*

La citada modificación ha introducido la exigencia de una experiencia mínima de un año, o formación de 200 horas en intervención familiar o intervención con infancia y adolescencia vulnerable, no sólo en los puestos de jefatura o coordinación, sino también en el nivel técnico de integrantes de los E.I.M. o de personal técnico de Atención de Menores. Este camino de profesionalización y especialización de responsables y equipos técnicos es, a juicio de esta Defensoría, la vía procedente a seguir en el futuro, pues garantiza que el papel de referencia de los y las menores que deben desempeñar los equipos técnicos sea desempeñado por personas con experiencia y formación.

Retomando la cuestión de la carga de trabajo, el reparto de ésta entre miembros del EIM tampoco es lineal ni equilibrado, como aparece en los gráficos anteriores, por lo que factores como la antigüedad en el puesto se convierten así en elemento determinante de una mayor carga de trabajo. Así, parte del personal técnico de protección entrevistado manifestó estar a cargo de unos 200 casos, entre casos antiguos, en seguimiento, y los abiertos recientemente.

Es absolutamente imprescindible iniciar la implantación de ratios profesional/nº de menores a cargo, como elemento de mejora de la calidad ya implantado en los ámbitos educativo y sanitario.

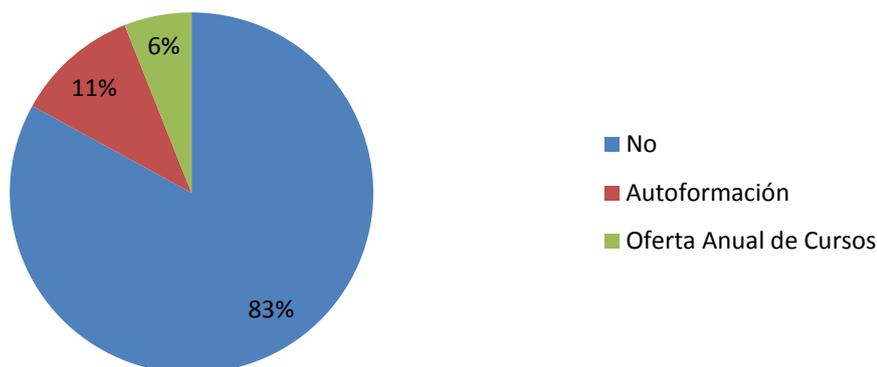
Para abordar la creciente demanda de intervenciones en situación de riesgo, a partir del año 2007 se comenzaron a implantar los Dispositivos Itinerantes de Atención al Menor (DIAM), en Toledo, Ciudad Real y Albacete, a través de una entidad colaboradora. Tal y como se ha destacado ya, su despliegue en la región todavía no es completo, y no disponen de ellos ni Cuenca ni Guadalajara. Por otra parte, los EIM también se apoyan en API, una entidad colaboradora, para intervenir con menores que acceden al Programa de Autonomía.

Sin embargo, el sistema de servicios sociales ha descuidado –en la práctica, que no en la normativa de referencia– la puesta al día de la extensa red de recursos de los

servicios sociales básicos. El avance de la complejidad organizativa en los municipios más grandes, así como el aumento generalizado de la presión asistencial, sobre todo a raíz de la Ley de Ley 39/2006 de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, ha relegado a un segundo plano la intervención con las familias de menores necesitadas de apoyo.

Durante los últimos diez años, los Programas de Atención a la Familia o Unidad Convivencial de los Servicios Sociales Básicos no han sido objeto de análisis y mejora a nivel regional. Su estado actual depende de la voluntad y de los medios de cada uno de los servicios sociales municipales o zonas PRAS, en los que su personal técnico registra una media de 79 meses trabajando en este ámbito. Sobre esta situación están influyendo:

- El aumento y diversificación de las problemáticas en el ámbito doméstico-familiar.
- La ausencia de un encargo institucional específico para los Servicios Sociales de Base en materia de protección de menores. A excepción de lo regulado en la Ley 3/1999, se carece de objetivos, líneas y metodologías de intervención claras. El Plan Integral de Apoyo a la Familia en Castilla-La Mancha (2007-2011) es continuista al respecto.
- Los instrumentos de evaluación de los servicios sociales básicos registran casos o intervenciones familiares, pero no el número de menores con los que se ha trabajado. Esta falta de individualización dificulta una adecuada evaluación-diagnóstica y una programación adecuada a las necesidades de menores y adolescentes, sobre todo a quienes viven en familias más vulnerables.
- El despegue de una serie de recursos especializados para la atención a las familias (PEF, Mediación familiar, Intervención en violencia familiar, Ludotecas, Centros de Día de atención a la familia y adolescencia) supone un importante esfuerzo para la Administración autonómica en una región tan extensa y diseminada como Castilla-La Mancha. Esta red de recursos ha aportado un mayor abanico de posibilidades para la intervención social, pero también la ha hecho más compleja, y, por consiguiente, necesitada de un mayor esfuerzo de formación y de integración.
- La ausencia de programas de formación en materias como la intervención con menores y adolescentes, la gestión y resolución de conflictos o la intervención con familias. Más del 80% del personal técnico de servicios sociales básicos no reciben una formación continuada o sostenida en el tiempo sobre estas materias. Quienes trabajan en municipios suscritos al Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales no pueden acceder a los cursos de la Escuela de Administración Regional de Castilla-La Mancha y sólo las localidades más pobladas ofrecen de vez en cuando algún curso relacionado.



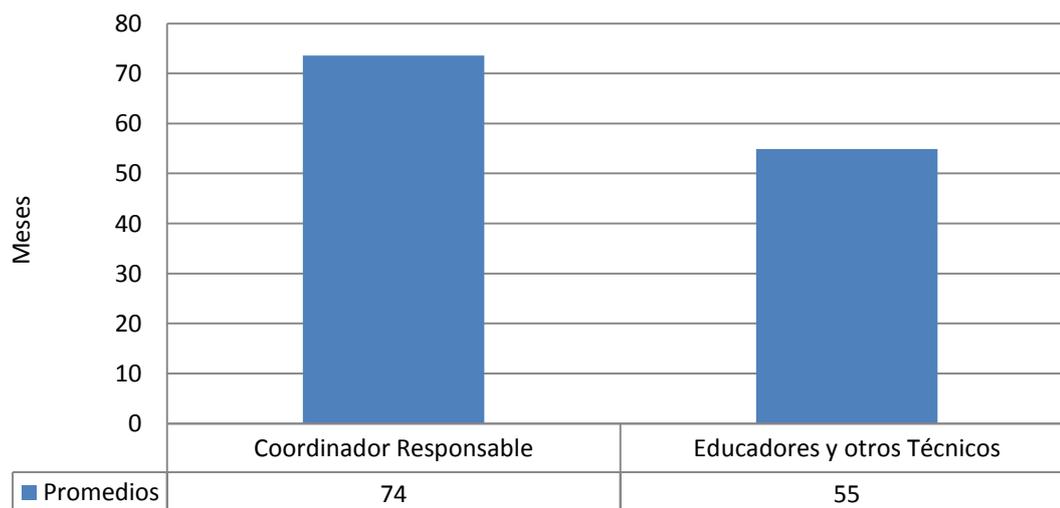
$n = 18$

**Gráfico 8.8.** Formación continua en los Servicios Sociales básicos.

Fuente: *Elaboración propia.*

Cuando menores y adolescentes son tutelados y atendidos en un Hogar de Primera Acogida o en Hogares Residenciales, cobran relevancia los equipos técnicos contratados por las entidades colaboradoras. Las personas a cargo de la coordinación de cada Centro suelen acumular un mayor tiempo de experiencia en el campo del acogimiento residencial de menores (con una media de 74 meses) que el resto de la plantilla, en la que destaca el número de profesionales de la educación.

Sector este último en el que se produce una alta movilidad laboral que no facilita la presencia de las figuras de referencia estables que necesitan menores y adolescentes. Aun así, durante los dos últimos años las plantillas se han estabilizado, como efecto de la crisis económica y la contracción del mercado de trabajo.

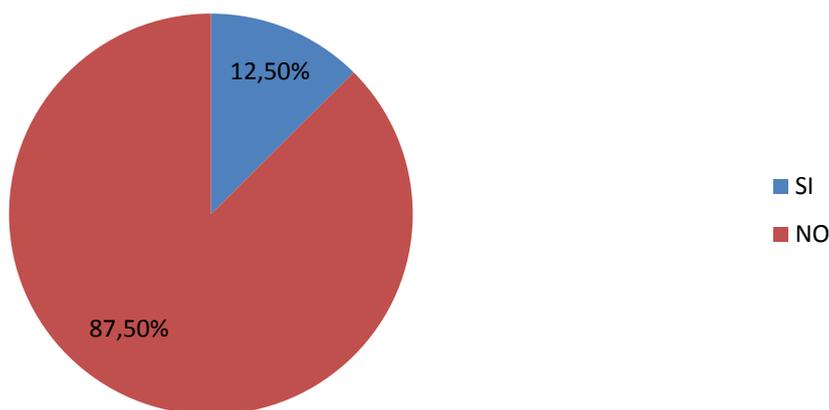


$n = 42$ .

**Gráfico 8.9.** Antigüedad en el puesto de trabajo (en meses) de los técnicos de los hogares de primera acogida y de los hogares residenciales.

Fuente: *Elaboración propia.*

El art. 54.6 de la Ley 3/1999, del Menor en Castilla-La Mancha, dispone que el personal educador de los centros superará un curso de formación previo al desempeño de sus funciones y realizará cursos de formación permanente. Dicha formación será impartida por la Administración autonómica. El gráfico 8.10 muestra que los cursos de formación inicial son una práctica poco habitual. Lo más frecuente es incorporar a los puestos de trabajo a tituladas y titulados de lo social junto con personal educador más experimentado, para ir aprendiendo en el día a día.

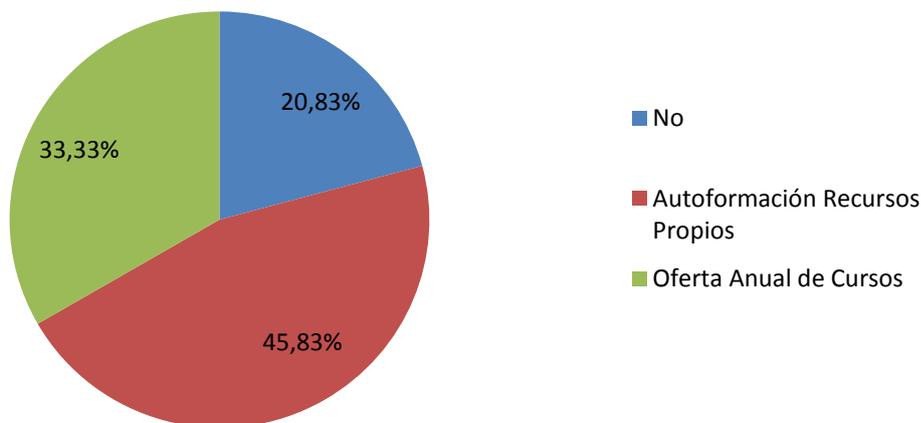


$n = 24$ .

**Gráfico 8.10.** Formación inicial de los educadores de centros de primera acogida y de hogares residenciales.

Fuente: *Elaboración propia.*

La formación permanente tampoco es una práctica generalizada (gráfico 8.11), y en muy pocas ocasiones es impartida o promovida por la Administración autonómica. A este respecto, conviene resaltar aquí el aspecto desarrollado de forma más completa en el capítulo 9, en relación al incumplimiento del requisito de que el personal educador de los hogares cuente con una formación a cargo de la Administración y previa al desempeño del puesto.



**Gráfico 8.11.** Formación continua de los educadores de hogares de primera acogida y de hogares residenciales.

Fuente: *Elaboración propia.*

Por otra parte, las Delegaciones Provinciales de Salud y Bienestar Social disponen de unos EIM específicos en materia de adopción. Los procedimientos de intervención están aquí muy delimitados por las normas y reglamentos. Además, se cuenta con el apoyo de las ECAIS para la parte de tramitación que supone mayor incertidumbre a las personas solicitantes de adopción internacional: las relaciones con las administraciones de otros países. Por último, también disponen de otra entidad colaboradora para realizar seguimientos postadopción. Por otra parte, la progresiva disminución del número de solicitudes y de adopciones internacionales está descargando a estos equipos de presión asistencial. A este respecto, cabe resaltar que, mientras en algunas Delegaciones Provinciales se ha previsto ya un apoyo hacia los EIM, dado que prácticamente todos los equipos de protección están conformados por profesionales que anteriormente lo fueron de protección, en otras provincias se mantiene la estancamiento entre estos equipos.

También supone una tarea relevante el seguimiento de la actividad desarrollada en territorio de Castilla-La Mancha por parte de las entidades colaboradoras en Adopción Internacional, cuya supervisión última corresponde al Equipo de Adopción de la Dirección general de La Familia.

**Tabla 8.2.** Relación o *ratio* de adopciones y de nº de solicitudes (regionales e internacionales) por cada técnico EIM de adopción, 2009.

Provincia	Nº adopciones (*)	Nº de solicitudes (**)	Nº técnicos EIM	Ratio adopciones/ técnico	Ratio solicitudes/ técnico
<b>Albacete</b>	50	61	2	25	30,5
<b>Ciudad Real</b>	56	92	4	14	23,0
<b>Cuenca</b>	26	20	2	13	10,0
<b>Guadalajara</b>	44	45	2	22	22,3
<b>Toledo</b>	85	123	6	14	20,5
<b>CLM</b>	<b>261</b>	<b>341</b>	<b>16</b>	<b>16</b>	<b>21,3</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de la memoria 2009 del Servicio de Menores de la Dirección General de la Familia.

(\*)El número de adopciones es el sumatorio de las adopciones regionales, los acogimientos preadoptivos y las adopciones internacionales producidas en 2009.

(\*\*)El número de solicitudes corresponde al sumatorio de las regionales y las internacionales.

En cuanto a la atención de menores en conflicto y para quienes deben cumplir medidas administrativas y judiciales, las Delegaciones Provinciales disponen de equipos formados por varios Técnicos de Atención a Menores (TAM), con un Coordinador o Coordinadora de Medio Abierto al frente de cada uno de ellos.

Las y los menores que han cometido alguna falta o delito se someten a la valoración sucesiva de los equipos técnicos de los Juzgados de Menores, de los TAM de las Delegaciones y de los equipos o profesionales de los programas o centros en los que cumplen las medidas. Los TAM ocupan un lugar intermedio en esta cadena, en la que ejercen de gestores de medidas y recursos educativos, a través del PIEMJ

(Plan Individual de Ejecución de Medidas Judiciales). Completan –a veces con discrepancias– el trabajo de valoración de las medidas más adecuadas para menores que se ha iniciado en los juzgados y dirigen a estas personas jóvenes hacia los recursos donde accederán a una intervención socioeducativa propiamente dicha.

La distribución de casos por cada TAM se suele realizar en función de criterios geográficos, dividiendo la provincia en varias zonas. La rotación periódica de los TAM por las diferentes zonas geográficas es una práctica que se produce en alguna provincia, justificada por la búsqueda de un equilibrio interno en el reparto de caso entre profesionales, pero negativa desde la perspectiva de los y las menores, que se ven afectados por el cambio del personal técnico de referencia.

**Tabla 8.3.** Relación o *ratio* de menores atendidos y de medidas ejecutadas por cada TAM, 2009.

Provincia	Nº menores atendidos	Nº de medidas (*)	Nº TAM	Ratio menores/TAM	Ratio medidas/TAM
Albacete	371	515	9	41,2	57,2
Ciudad Real	531	817	7	75,8	116,7
Cuenca	73	90	3	24,3	30,0
Guadalajara	177	254	3	59,0	84,6
Toledo	718	897	7	102,5	128,1
<b>CLM</b>	<b>1.870</b>	<b>2.573</b>	<b>29</b>	<b>64,4</b>	<b>88,7</b>

Fuente: *Elaboración propia a partir de la memoria 2009 del Servicio de Menores de la Dirección General de la Familia.*

(\*) *Las medidas corresponden a la suma de medidas administrativas y medidas judiciales ejecutadas.*

Las personas que se encargan de la Coordinación de Medio Abierto de cada provincia apoyan y supervisan a los TAM en la gestión de las medidas, controlan a las entidades colaboradoras en la gestión de los recursos para la ejecución de medidas y son interlocutores con los Juzgados y Fiscalías de Menores.

También es llamativa la separación que existe entre los EIM y las secciones de Infancia. A pesar de que durante el trabajo de campo hemos podido constatar que la carga de trabajo de las Secciones de Infancia se ha visto sustancialmente reducida con la transferencia de los Centros de Atención a la Infancia a la Consejería de Educación, la mayor parte de los cinco equipos de Infancia no colabora con las cargas de trabajo de Protección. Sin embargo, encontramos algún ejemplo de auxilio profesional digno de referencia por lo que supone de utilización eficiente de los recursos públicos.

### 8.3. EL PRESUPUESTO

El análisis de la dimensión económica es un indicador más sobre el esfuerzo y la calidad de la atención a menores. Permite determinar el grado de prioridad

presupuestaria en este ámbito, así como reconocer las bases materiales a partir de las cuales se construyen los servicios de protección a la infancia.

Existe una dimensión de la protección de los derechos del niño que está relacionada con los recursos que las Administraciones destinan a la protección de quienes se encuentran en posiciones más vulnerables. La normativa vigente deja claro que la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha debe contemplar en sus presupuestos, de forma prioritaria, las actividades de promoción, atención, formación, protección, reinserción, integración y ocio de los y las menores de esta Región, procurando que las entidades locales asuman dicha prioridad (Disposición Adicional Cuarta de la Ley/1999, del Menor de Castilla-La Mancha).

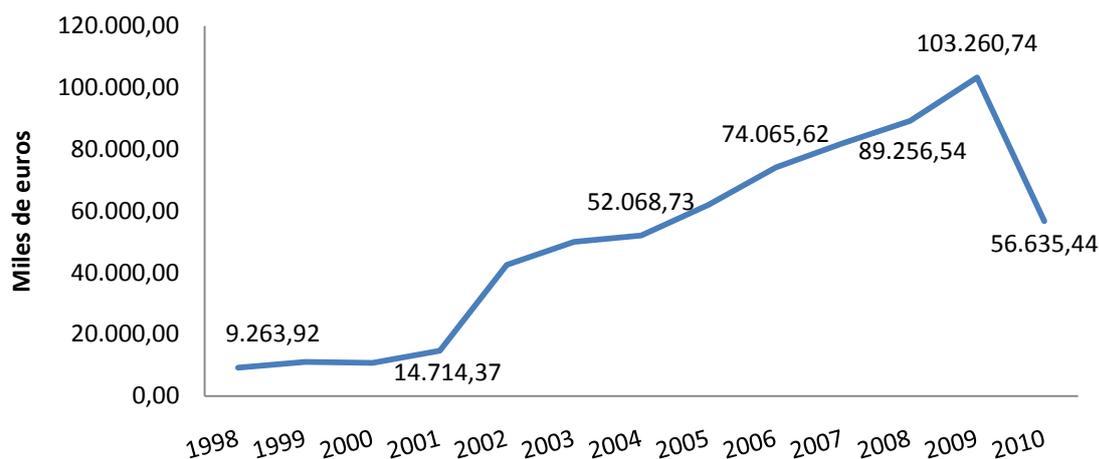
Por otra parte, el *Manual de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño* contempla las recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, entre las que figuran las que instan a los gobiernos a hacer efectivos los derechos económicos, sociales y culturales “hasta el máximo de recursos de los que se disponga”, en consonancia con el art. 4 de la citada Convención. Igualmente, el art. 19, referido a la protección contra toda forma de violencia, hace explícita la recomendación a los gobiernos para realizar los análisis presupuestarios necesarios para evaluar los recursos que requiere la protección de la infancia.

A este respecto, cabe destacar que las recientes Observaciones finales a España del Comité de Naciones Unidas respecto al cumplimiento de la Convención de los Derechos del Niño instan a nuestro país a utilizar “un enfoque de derechos de infancia en la elaboración del presupuesto del Estado y de las Comunidades autónomas, aplicando un sistema de seguimiento para la asignación y uso de recursos destinados a infancia en todo el presupuesto. El comité recomienda el desarrollo de presupuestos de infancia que identifiquen la cantidad y proporción gastada en infancia a nivel nacional, autonómico y local para evaluar el impacto y efecto de los gastos en infancia”.

También se recomienda que se asegure que “las líneas presupuestarias prioritarias destinadas a infancia son protegidas de los cambios en los niveles de recursos dentro de las prioridades presupuestarias generales, y, más específicamente, que aquellas líneas presupuestarias referidas a medidas sociales positivas a favor de la infancia son objeto de protección incluso en tiempos de crisis”.

El gráfico 8.12 presenta la evolución, durante el periodo 1998-2010, del presupuesto destinado al *Programa 304 Atención a la Infancia y los menores*. A partir del 2004 fue separado en dos programas diferentes: *313B Atención a la Infancia y a la Familia*; y *313E, Atención y Tutela de Menores*.

El análisis económico se ha hecho a partir de la Ley General de Presupuestos de cada año, puesto que la valoración del nivel de cumplimiento de los objetivos y de ejecución del gasto comprometido plantean una complejidad inasumible para esta ocasión. Con lo que se realizará una breve descripción de los programas que intervienen en el ámbito de la protección a menores.



**Gráfico 8.12.** Evolución del presupuesto destinado a la atención a infancia, familia y tutela de menores.

Fuente: Elaboración propia a partir de la Leyes Generales de Presupuestos de Castilla-La Mancha, 1998-2010.

En 1998, año en el que se estaba preparando la Ley 3/999, del Menor de Castilla-La Mancha, la mayor parte de los fondos se utilizaron para el mantenimiento de la estructura y centros propios, así como en convenios con Ayuntamientos para la creación y mantenimiento de Centros de Atención a la Infancia (CAI), y con entidades colaboradoras para gestionar centros residenciales.

El año 1999, con la aprobación de la Ley 3/1999 y del Plan Integral de Infancia y Adolescencia, los presupuestos del programa 304 suben un 19,5%. Sin embargo, al año siguiente, en el que se aprueba la Ley Orgánica 5/2000, reguladora de la Responsabilidad Penal de los Menores, la previsión del gasto descendió en un 2,7%.

A partir del 2001 el crecimiento presupuestario se intensifica en una trayectoria ascendente que culmina en 2009, en el que los fondos destinados a este programa se habían multiplicado por diez desde el comienzo del periodo estudiado. Pero el traspaso de la gestión de los Centros de Atención a la Infancia (CAI) a la Consejería de Educación y Ciencia, en 2010, supone un descenso del 45% que deja a estos programas con un presupuesto similar al alcanzado en la mitad de la década (56.635,44 miles de euros).

El salto cualitativo del sistema de protección de menores se asienta en los presupuestos del 2002. En este año, el gasto de personal se incrementa en un 50% respecto al año anterior y se producen transferencias presupuestarias del Estado para abordar la atención a menores infractores. También continúa creciendo la implantación de CAI y ludotecas, a la par que se están implantando los Servicios de Mediación y Orientación, los Puntos de Encuentro, los de atención a la violencia familiar y de apoyo a familias monoparentales. Otro factor que contribuye al incremento presupuestario es la puesta en marcha de centros de acogimiento residencial especializados en menores con graves dificultades y/o conflicto.

Durante el año 2003 el crecimiento presupuestario continúa a buen ritmo (17,5%), y, entre sus objetivos, se presta especial atención a los procesos de adopción

regional e internacional (valoraciones, formación y apoyo económico), así como a los programas de emancipación y autonomía personal.

En 2004, el *Programa 304 Atención a la Infancia y los menores* se desdobra en el *313B Atención a la Infancia y a la Familia* (que asume el 63,8% del presupuesto del programa anterior) y el *313E Atención y Tutela de Menores* (que se hace cargo del 36,1%). En los presupuestos del 2004 también se incluye una partida destinada a formación e investigación universitaria de personas educadores de menores, 90 mil euros (el 0,17% del gasto en los programas 313B y 313E), que supone un incremento del 199,5% respecto al año anterior. Esta referencia proporciona una idea sobre el escaso esfuerzo económico realizado hasta la fecha para el adecuado cumplimiento del art. 54.6 de la Ley 3/1999, por el que se establece que *“los educadores de los centros superarán un curso de formación previo al desempeño de sus funciones y realizan cursos de formación permanente. Dicha formación será impartida por la Administración Autonómica”*.

En 2005, los presupuestos para estos programas suben en promedio un 19%, aunque la referencia que la Ley General de Presupuestos utiliza para el establecimiento de las actuaciones sigue siendo el Plan Integral para la Infancia y la Adolescencia 1999-2003, junto con el desarrollo reglamentario de la Ley 3/1999.

A partir del 2006, la financiación de los programas directamente vinculados a infancia, familia y tutela de menores continúa incrementándose, mientras se crean nuevos servicios (Centros de Día de la Familia y Adolescencia, Dispositivo Itinerante de Atención a Menores-DIAM, recursos para el cumplimiento de medidas de internamiento en fin de semana y de régimen abierto), con especial atención a la zona Mancha-Centro. La crisis económica del tramo final de la década no frena la consolidación de los programas y servicios de protección a la infancia, aunque crecen a un ritmo mucho menor que los destinados a otros grupos sociales con mayor presencia en la cobertura dispuesta por la Ley 39/2006 de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a personas en situación de Dependencia.

**Tabla 8.4.** Presupuesto de protección y promoción social, por programas. Castilla-La Mancha 2006-2010.

	2006	2007	2008	2009	2010	Variación 2010/06
<b>PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN SOCIAL</b>	<b>585.662,19</b>	<b>671.329,83</b>	<b>800.276,24</b>	<b>838.027,92</b>	<b>919.576,60</b>	<b>57,01%</b>
<b>312A Pensiones y Prestac. Asistenciales</b>	40.840,96	42.327,96	67.009,22	85.125,13	96.653,17	136,66%
<b>313A Programas Sociales Básicos</b>	82.274,30	87.866,38	96.207,94	106.649,12	118.334,21	43,83%
<b>313B Atención a la Infancia y a la Familia (*)</b>	46.021,50	49.946,23	54.679,81	13.586,77	14.098,73	-69,36%
<b>313C Atención Personas con discapacidad</b>	80.384,19	92.590,54	106.268,36	122.545,88	140.927,76	75,32%

	2006	2007	2008	2009	2010	Variación 2010/06
<b>313D Atención a Personas Mayores</b>	206.493,54	255.043,48	305.672,97	329.923,26	366.642,02	77,56%
<b>313E Atención y Tutela de Menores</b>	28.044,48	32.059,12	34.576,73	40.177,00	42.563,71	51,68%
<b>313F Cooperación al Desarrollo</b>	33.273,64	36.218,58	40.341,40	44.375,54	44.575,81	33,97%
<b>323A Promoción y Servicios de la Juventud</b>	16.188,70	17.166,91	18.113,83	18.503,10	17.148,39	5,93%
<b>323B Promoción de la Mujer</b>	21.912,87	23.274,79	25.854,42	26.782,29	25.383,67	15,84%
<b>Total Presupuestos JCCM</b>	<b>7.469.633,2</b>	<b>8.162.171,1</b>	<b>8.900.619,2</b>	<b>9.399.053,7</b>	<b>9.616.878,1</b>	<b>28,75%</b>
<b>% sobre total Presupuesto</b>	7,84%	8,22%	8,99%	8,92%	9,56%	

Fuente: Consejo Económico y Social de Castilla-La Mancha (2010).

La política de gasto en Protección y Promoción Social recoge las dotaciones para hacer frente a la financiación de los Servicios Sociales en Castilla-La Mancha (tabla 8.4). Esta política de gasto se acercó en el año 2010 a los mil millones de euros, cerca del 10% del presupuesto de la Comunidad autónoma, ocupando la cuarta posición tras Sanidad, Educación y Agricultura. En los últimos cinco años, el aumento acumulado ha sido del 57%, el doble que el experimentado por el conjunto de dotaciones presupuestarias de la Administración regional en ese mismo período (CES, 2010).

Las tablas 8.5, 8.6 y 8.7 presentan de forma más detallada la evolución de los programas que centran la protección a la infancia y la prestación de servicios sociales básicos, tanto en el incremento experimentado durante los últimos cinco años como en el porcentaje de participación sobre el total del presupuesto destinado a Protección y Promoción Social.

**Tabla 8.5.** Evolución de los presupuestos destinados a 313A atención a programas sociales básicos.

Año	Presupuesto (en miles de euros) de atención a programas sociales básicos	% del presupuesto	Variación anual
2006	82.274,30	14,05	----
2007	87.866,38	13,09	6,80
2008	96.207,94	12,02	9,49
2009	106.649,12	12,73	10,85
2010	118.334,21	12,87	10,96

Fuente: Elaboración propia a partir de la Leyes Generales de Presupuestos de Castilla-La Mancha, 2006-2010.

**Tabla 8.6.** Evolución de los presupuestos destinados a 313B atención a la infancia y a la familia.

Año	Presupuesto (en miles de euros) de atención a infancia y familia	% del presupuesto	Variación anual
2006	46.021,50	7,86	14,99
2007	49.946,23	7,44	8,53
2008	54.519,81	6,81	9,16
2009	63.032,74	7,52	15,61
2010	14.098,73	1,53	-77,63

Fuente: Elaboración propia a partir de la Leyes Generales de Presupuestos de Castilla-La Mancha, 2006-2010.

**Tabla 8.7.** Evolución de los Presupuestos destinados a 313E Atención y Tutela de Menores

Año	Presupuesto (en miles de euros) de atención y tutela de menores	% del presupuesto	Variación anual
2006	28.044,48	4,79	27,75
2007	32.059,12	4,78	14,32
2008	34.736,73	4,34	8,35
2009	40.228,00	4,80	15,81
2010	42.536,71	4,63	5,74

Fuente: Elaboración propia a partir de la Leyes Generales de Presupuestos de Castilla-La Mancha, 2006-2010

El 43,4 % del presupuesto para el Programa 313B de Atención a Infancia y Familia se gestiona a través de los Ayuntamientos, estableciendo convenios de colaboración con la Dirección General de la Familia. A su vez, los Ayuntamientos suelen encargar la gestión directa de los servicios a entidades colaboradoras del tercer sector, sobre todo cuando las localidades tienen un tamaño de población medio y grande, y en recursos como los Centros de Día de Atención a la Familia y Adolescencia.

**Tabla 8.8.** Gestión de los presupuestos destinados a 313B atención a la infancia y a la familia.

313B Atención a la familia e infancia	Presupuesto 2009	% participación programa 313B
Proyectos gestionados a través de Administraciones Locales	5.908.446,00	43,5 %
Proyectos gestionados a través de Entidades Colaboradoras	4.376.064,76	32,2 %
Gestión directa	3.301.490,01	24,3%
<b>Total</b>	<b>13.586.000,77</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de la memoria 2009 del Servicio de Infancia, Prevención y Mediación Familiar de la Dirección General de la Familia.

Aproximadamente el 32% del presupuesto se canaliza a través de convenios que la Dirección General de la Familia establece directamente con entidades colaboradoras del tercer sector. Dos terceras partes de este presupuesto se destina a la Red de Programas de Apoyo a la Familia, formado por los Centros de Mediación e Intervención Familiar, el Programa de Prevención e Intervención en Violencia Familiar y los Puntos de Encuentro Familiar.

**Tabla 8.9.** Participación proporcional de los programas, centros y servicios en los presupuestos destinados a 313B atención a la infancia y a la familia.

<b>Programas, centros y servicios de 313B atención a la familia e infancia</b>	<b>% participación programa 313B</b>
Ludotecas	30,5 %
Centros de día de atención a la familia y adolescencia	12,9 %
Programa de centros de mediación e intervención familiar	9,1 %
Punto de encuentro familiar	7,9 %
Programa de centros de prevención e intervención en violencia familiar	5,3 %
Programas de atención y apoyo a la familia	3,4 %
Servicios temporales de atención a la infancia	1,9 %
Línea de la infancia y la adolescencia	1,5 %
Programas de apoyo a familias numerosas	1,0 %
Programa de promoción a la infancia	1,0 %
Programas de formación	0,9 %
Programas de atención a menores víctimas de agresiones sexuales	0,1 %

*Fuente: Elaboración propia a partir de la memoria 2009 del Servicio de Infancia, Prevención y Mediación Familiar de la Dirección General de la Familia.*

El 59% del presupuesto destinado al programa 313E Atención y Tutela de Menores se canaliza por medio de entidades colaboradoras del tercer sector, lo que acentúa la responsabilidad del Servicio de Menores de la Dirección General de la Familia en las funciones de control y coordinación (art. 3 de la Ley 3/1999, del Menor de Castilla-La Mancha).

**Tabla 8.10.** Gestión de los presupuestos destinados a 313E atención y tutela de menores.

<b>313E Atención y tutela de menores</b>	<b>Presupuesto 2009</b>	<b>% participación programa 313B</b>
Proyectos gestionados a través de Entidades Colaboradoras	23.569.203,29	59,0%
Ayudas económicas finalistas para familias y menores	3.170.273,08	7,9%
Gestión directa	13.437.523,63	33,4%
<b>Total</b>	<b>40.177.000,00</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de la memoria 2009 del Servicio de Menores de la Dirección General de la Familia

Algo más del 66% del presupuesto se destina a la atención de menores en centros, ya sea en acogimiento residencial (45%) o para el cumplimiento de medidas judiciales (21,2%). La inversión en recursos destinados al Acogimiento Familiar ronda el 7,5% del presupuesto total. Estas proporciones permiten apreciar lo lejos que se está del apoyo económico necesario para cumplir con el objetivo planteado por la Comisión especial para el estudio de la problemática de la adopción nacional y otras figuras afines (Senado, 2010).

**Tabla 8.11.** Participación proporcional de los programas, centros y servicios en los presupuestos destinados a 313E atención y tutela de menores

<b>Programas, centros y servicios de 313E atención y tutela de menores</b>	<b>% participación programa 313B</b>
Programa acogimiento residencial	45,0 %
Centros de cumplimiento de medidas	21,2%
Ayudas económicas a las familias acogedoras	6,0 %
Programas de intervención en medio abierto con menores en conflicto	1,5 %
Entidades colaboradoras de apoyo al acogimiento familiar	1,2 %
Ayudas económicas del programa de autonomía personal	0,7 %
Ayudas económicas del programa de adopción	0,5 %
Programa de acogimiento residencial (y ayudas extraordinarias para tratamientos médicos)	0,4 %
Servicio de asesoramiento y apoyo familiar post-adopción	0,2 %

<b>Programas, centros y servicios de 313E atención y tutela de menores</b>	<b>% participación programa 313B</b>
Programa de acogimiento familiar (ayudas extraordinarias para tratamientos médicos)	0,1 %
Actuaciones de formación	0,06 %

*Fuente: Elaboración propia a partir de la memora 2009 del Servicio de Menores de la Dirección General de la Familia*

#### **8.4. LOS DERECHOS DE LOS MENORES EN LA GESTIÓN DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN: EL DERECHO A LA EDUCACIÓN Y EL DERECHO A LA SALUD**

La forma en que se gestiona el sistema de protección influye en la garantía y el desarrollo de los derechos que amparan a menores y adolescentes. Las y los profesionales que colaboran en el sistema de protección de menores manifiestan una mayor preocupación por las disfunciones en las garantías para el cumplimiento de los derechos sociales de las personas menores (educación, salud) que por los derechos civiles. Si bien de estos últimos también interesan las cuestiones relacionadas con la seguridad y el maltrato.

En general, existe una predisposición sistémica a poner el foco de atención en la cobertura de las necesidades básicas y en la integración social del menor, dando por hecho que cuestiones como la intimidad, la imagen, la participación o el derecho a ser oído ya están cubiertas o garantizadas sin que exijan un esfuerzo añadido.

En todo caso, para nadie resulta fácil conseguir el adecuado equilibrio entre los esfuerzos por garantizar la seguridad y el bienestar del adolescente a la par que se le va dejando madurar y afrontar con autonomía las decisiones sobre su propia vida. De ahí que el sistema de protección tiene que evitar dos situaciones no deseables: la falta de protección o protección insuficiente, por un lado; y la sobreprotección, por otro.

La sobreprotección es un concepto que suele ir ligado a progenitores que maximizan los cuidados sobre las personas más vulnerables de su familia, generando en estas últimas un estado de dependencia. Pues bien, la asunción de la tutela de un menor por parte de la Administración autonómica genera tal cadena de responsabilidades (políticas, técnicas y corporativas) que resulta oportuno llamar la atención sobre la posibilidad de que se estén produciendo prácticas de sobreprotección institucional, precisamente por el miedo a dejar insuficientemente atendido al menor.

Al respecto, el papel que están realizando el personal guardador y educador es fundamental, y el nivel de cualificación que se les está exigiendo contribuye a fortalecerlo. Pero ese papel debe afianzarse con una formación y supervisión más

detallada en materia de derechos individuales, sobre todo dirigida a las y los profesionales educadores más jóvenes o con menos experiencia.

#### 8.4.1 El Derecho a la educación en Castilla-La Mancha

El *derecho a la educación* puede entenderse como la garantía de varios derechos de manera consecutiva. En un primer nivel se encuentra el *derecho a la escolarización*, primer escalón para garantizar el acceso a la educación, y, por lo tanto, el desarrollo integral de las personas menores. Una vez garantizado este derecho estaríamos en disposición de ascender al siguiente nivel, el *derecho al éxito escolar*, y, como consecuencia de éste, el *derecho a la integración escolar*.

Por mandato constitucional, el *derecho a la educación* se recoge posteriormente tanto en la Ley Orgánica 2/2006 de 3 de mayo de Educación –*“la enseñanza básica es obligatoria y gratuita para todas las personas”* (artículo 4) – como en la Ley 7/2010 de 20 de julio de Educación de C-LM –*“Todas las personas tienen el derecho de acceder al sistema educativo en condiciones de igualdad”* (artículo 2.2) –. En ésta última se recogen además como ejes básicos del sistema educativo, entre otros, los siguientes:

*“a) La búsqueda del éxito educativo para todas las personas, basado en el esfuerzo individual, colectivo y conjunto del alumnado, las familias y el profesorado y la Administración educativa.*

*b) La prevención y reducción del abandono escolar y la flexibilidad en el acceso a las distintas enseñanzas que conforman el sistema educativo.”* (artículo 5)

La Ley 3/1999 de 31 de marzo, del Menor de Castilla-La Mancha, en su artículo 17.4. recoge la *“responsabilidad de las Administraciones Públicas de velar por el cumplimiento de la escolaridad obligatoria con arreglo a la legislación vigente coordinando y emprendiendo las acciones necesarias para fomentar la asistencia regular a los centros de enseñanza y evitar el absentismo escolar”*.

La Orden de 9 de marzo de 2007, de las Consejerías de Educación y Ciencia y Bienestar Social por la que se establecen los criterios y procedimientos para la prevención, intervención y seguimiento sobre el absentismo escolar (DOCM 27-04-07), recuerda que *“corresponde a las instituciones públicas velar por el derecho fundamental a la educación. En primer lugar a los centros educativos... y en segundo lugar...a las familias, los agentes sociales y la ciudadanía democrática”*.

Es la Administración local la responsable directa de velar por que el *derecho a la escolarización* se haga efectivo; son los equipos técnicos de Servicios Sociales Básicos los que, en coordinación con los centros educativos, se encargan de velar por la asistencia a clase de los y las menores comprendidos en la etapa de escolarización obligatoria.

Asimismo, la orden de 9 de marzo sugiere que *“la ausencia habitual e injustificada puede ser prevenida y eliminada si existe una actuación coordinada de los responsables... que inciden tanto en el entorno social como en el escolar”*.

Por estos motivos, la orden tiene como objetivo establecer la finalidad y los objetivos del programa regional para la prevención, la intervención y el seguimiento sobre el absentismo escolar, así como fijar los criterios y complementar las actuaciones de las distintas Administraciones Públicas en Castilla-La Mancha. El Programa Regional de Absentismo Escolar tiene como finalidad garantizar la asistencia al centro educativo del alumnado en edad de escolarización obligatoria, estableciendo para ello acciones que anticipen y eviten la ausencia del centro educativo, y actuando de forma inmediata cuando ésta se produzca.

Este programa recoge como objetivos:

- a. Establecer medidas preventivas.
- b. Realizar actuaciones encaminadas a concienciar a las familias.
- c. Establecer mecanismos de coordinación entre administraciones.
- d. Identificar las situaciones de ausencia desde el momento que se producen, poniendo en marcha mecanismos para la notificación inmediata a la familia y el seguimiento del alumnado.
- e. Dar respuesta a los problemas específicos que padecen determinados colectivos en situación de mayor riesgo.

En la orden (punto sexto) se articula la creación de las comisiones locales de absentismo o de zona, encargadas de coordinar y promover el desarrollo de actuaciones para la prevención, intervención y seguimiento sobre absentismo.

Por otro lado, en enero de 2010 la Consejería de Educación y Ciencia pone en marcha el *Plan regional para la reducción del abandono escolar y la reincorporación al sistema de Educación y Formación 2010-2015*. Este plan está dirigido a apoyar las actuaciones cuyo fin sea la disminución del impacto de los factores que inciden en el abandono del sistema educativo sin una titulación de educación secundaria post-obligatoria. Se incluyen tanto actuaciones orientadas a la retención de los y las estudiantes en el sistema educativo como programas orientados a la reincorporación de quienes, con actividad laboral o sin ella, abandonaron su formación sin cualificación ni titulación.

En concreto, se trata de impulsar medidas que proporcionen respuestas educativas de carácter inclusivo y promuevan el éxito, que contribuyan a prevenir el absentismo y a fomentar un adecuado clima de convivencia y aprendizaje, e impulsen la colaboración con las familias y construyan un sistema de orientación y un sistema de asesoramiento y formación del profesorado adaptados a las necesidades de los centros, el alumnado y las líneas programáticas del sistema educativo castellano-manchego.

Con las medidas que se establecen se pretenden, entre otros, los siguientes objetivos:

- Reducir las tasas del llamado “fracaso escolar”, desde las primeras etapas hasta las últimas, asumiendo un alto grado de coordinación y planificación de cara a las y los jóvenes que ya han abandonado.
- Desarrollar e implementar programas para el éxito educativo. Con el fin de impulsar una mejora del sistema educativo y de las expectativas escolares de la población en situación de desventaja, especialmente en la Educación Primaria y la Educación Secundaria Obligatoria.

Como podemos observar, la Administración regional ha regulado toda una serie de mecanismos que pretenden garantizar los derechos a la escolarización y al éxito escolar que mencionábamos anteriormente.

Si bien parece que el absentismo escolar en nuestra región no es un problema en las etapas de escolarización primaria, sí estamos encontrando que se convierte en un problema el abandono escolar temprano, sin haber alcanzado al menos el graduado en Educación Secundaria Obligatoria.

Podríamos hablar por tanto de que el derecho a la escolarización está ampliamente garantizado en nuestra Comunidad autónoma, y no tanto así el derecho al éxito académico.

Por otro lado, en los casos de absentismo escolar de menores que plantean problemas serios de conducta, cuando se consigue que vuelvan a reincorporarse a las aulas se hace difícil garantizar no sólo el *derecho al éxito académico* sino también el *derecho a la integración escolar*.

Entendemos que las medidas que se están poniendo en marcha pueden ser efectivas en situaciones donde la problemática de absentismo escolar y/o problemas de comportamiento se deben a problemas personales del alumno. Es en las situaciones donde las causas no son exclusivamente personales, sino que están más relacionadas con el entorno familiar y/o social, cuando las actuaciones desde el sistema educativo no son suficientes para abordar los problemas que esa persona plantea en el aula.

En estos casos, la coordinación y el trabajo conjunto entre profesionales del sistema público de educación y el sistema público de servicios sociales se hace estrictamente necesario.

El protocolo de absentismo escolar es una de las herramientas clave para lograr la escolarización de alumnado que no asiste a clase. Sin embargo, se constata que en los casos de absentismo severo o en los casos en los que esa persona no asiste al centro educativo, el ritmo del protocolo no encaja con el ritmo del periodo de escolarización. Es precisamente en las situaciones en las que el protocolo se sigue hasta que los informes llegan al juzgado cuando se comprueba de manera reiterada que no se consigue el objetivo de escolarización. Las razones son diversas. Los casos no se atienden (suele ser lo habitual) o se resuelven ya terminado el curso escolar. Cuando se resuelven, los progenitores tienen que pagar una multa, y, en algunas ocasiones, deben cumplir pena de cárcel de varios meses. Si estas personas van al

centro educativo definitivamente, se constata que son alumnos o alumnas cuyo nivel académico está desfasado varios cursos, y, en algunos casos, plantean problemas de conducta. La única salida suele abocar a episodios de mal comportamiento por parte del menor, que conllevan la expulsión del aula, con lo que se inicia de nuevo el proceso de absentismo y/o abandono escolar. En muchas ocasiones, este alumnado cumple los 16 años a lo largo del proceso.

#### 8.4.2 *El Derecho a la salud en Castilla-La Mancha*

El régimen actual para la garantía del derecho a la salud de la ciudadanía, y, por supuesto, de menores y adolescentes en Castilla-La Mancha, se perfila con el traspaso de competencias en el año 2001, y queda recogido en un amplio desarrollo normativo que complementa al marco estatal:

- Ley 8/2000 de Ordenación Sanitaria de Castilla-La Mancha
- Ley 24/2002 de Garantías en la Atención Sanitaria Especializada
- Ley 5/2010 sobre derechos y deberes en materia de salud de Castilla-La Mancha donde se considera a los menores personas especialmente protegidas (artículo 41)
- De forma específica el artículo 16 de la Ley del Menor de CLM reconoce el derecho a la protección de la salud garantizando la asistencia a la sanidad pública de todos los menores incluidos los tutelados por la Administración

Respecto a la atención a la salud mental de menores y adolescentes, el artículo 20 de la Ley 14/1986 General de Sanidad hace especial referencia a la atención de los problemas de psiquiatría infantil, a la rehabilitación y reinserción social, a la atención integral de sus problemas y a la coordinación con los Servicios Sociales. Por otro lado, el *Plan Estratégico Nacional de Infancia y Adolescencia 2006-2009* del extinto Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales marcaba en su objetivo 9 la intervención con respecto a la salud mental de la infancia y adolescencia. El *Plan de Salud Mental de Castilla-La Mancha 2005-2010* en su línea de acción 5 contempla la creación de una red integral de atención a través del Programa de Salud Mental Infanto-Juvenil donde a su vez se compromete al desarrollo de protocolos sobre la patología infanto-juvenil (trastorno mental grave, conductas alimentarias, conductas adictivas, patología conductual y violencia del adolescente y hospitalización breve).

Desde la aprobación de la Ley 39/2006, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, es reseñable la tendencia de la política social regional hacia la creación de espacios sociosanitarios de atención impulsada por la Consejería de Salud y Bienestar Social desde su reestructuración (Decreto 139/2008, por el que se establece la estructura orgánica y competencias de la Consejería de Salud y Bienestar Social). La materialización de esta nueva filosofía de intervención es el Plan Estratégico de Salud y Bienestar Social,

también denominado “Estrategia 20/20 de Salud y Bienestar Social”, que actualmente se encuentra en proceso de elaboración. Los criterios que se están tomando en consideración para el diseño del citado plan son: coordinación, integración, calidad y eficiencia.

González y Rego (2006) hablan de “auténtica epidemia” al referirse a los problemas relacionados con la salud mental en la adolescencia. En este sentido, el Informe complementario al III y IV Informe de aplicación de la Convención de Derechos del Niño en España elaborado por la Plataforma de la Infancia redonda en el incremento de trastornos/alteraciones de la conducta (déficit en la atención con o sin hiperactividad).

Retomando a González y Rego, enumeran una serie de factores desencadenantes que aumentan la posibilidad de padecer una enfermedad mental tanto en adultos como en jóvenes: posición social/clase social (primordialmente), aislamiento social, nivel educativo de la familia de origen, pobreza, desempleo, cambios tecnológicos, etnia y ausencia de red de apoyo social. Un gran número de estas variables coinciden en menores que se encuentran dentro del sistema de protección: por lo tanto, la probabilidad de padecer algún trastorno mental aumenta en este grupo de población. Podríamos afirmar que la desprotección puede llegar a producir malestar emocional, que, en muchas ocasiones, desemboca en alguna patología.

Estos mismos autores señalan los trastornos alimentarios, la violencia escolar, el suicidio infantil y juvenil y el aislamiento social y depresión como problemas emergentes. La soledad que presentan los y las menores es un factor desencadenante en muchas ocasiones de otros problemas más graves. Este sentimiento de soledad infantil se encuentra determinado por los estilos de vida que el sistema social hace que adquiramos, donde la distribución del binomio empleo-ocio juega un papel primordial (Tarin y Navarro, 2006). Si a esto le sumamos la baja tolerancia a la frustración, la baja autoestima, los cambios producidos a la hora de relacionarse con sus progenitores, tenemos un caldo de cultivo para las alteraciones de conductas.

El informe de UNICEF (2010) sobre *La adolescencia, una época de oportunidades* identifica el consumo de drogas y los trastornos mentales, entre otros, como los principales riesgos a los que son sometidos los jóvenes.

En esta misma línea nos encontramos con el *Informe sobre la salud mental de niños y adolescentes* elaborado por la Asociación Española de Neuropsiquiatría (2009) donde se recogen veintiséis puntos críticos que presenta el sistema de atención a menores y adolescentes con problemas de salud mental. A continuación presentamos una síntesis de aquellos puntos que han sido identificados en nuestra Comunidad autónoma y que hacen referencia a la intervención en salud mental con menores en general.

1. Con respecto a la formación del personal profesional, España incumple las recomendaciones de todos los organismos internacionales al no existir la especialidad de Siquiatría y de Sicología Clínica de niños y adolescentes.

Por tanto, quienes atienden a la población infanto-juvenil son especialistas en estas disciplinas pero no en esas edades. Esto, a su vez, contribuye a que existan carencias en la detección precoz y la atención temprana de los trastornos mentales.

2. Sobre los recursos destinados, se constata un escaso desarrollo de la red de atención infanto-juvenil, lo que ralentiza el proceso de diagnóstico e intervención en general. Por lo que respecta al sistema de protección de menores, Castilla-La Mancha ha visto minorados sus recursos con el cierre de los Centros Residenciales Terapéuticos. Actualmente, en sustitución de los anteriores, se ofrece como recurso de referencia al Centro de Atención Especializada del Menor (CAEM) de Toledo, gestionado por Fundación Sociosanitaria de Castilla-La Mancha. En el caso de menores infractores con medida de internamiento cerrado, el Centro Educativo La Cañada en Ciudad Real cuenta con un módulo terapéutico.

En el *Plan de Salud Mental de Castilla La Mancha 2005-2010* se refieren los dispositivos de salud mental infanto-juvenil (tabla 8.12), a los que hay que sumar la Unidad Infanto-Juvenil de Hospitalización Breve creada en el Hospital de Ciudad Real con 15 plazas, en marzo de 2009, y el citado CAEM.

3. El número de profesionales que se dedican a la atención infanto-juvenil es muy inferior al recomendado (4 profesionales por 100.000 habitantes, 1,5 siquiatra, 1 sicólogo clínico, 0,5 enfermera, 0,5 trabajador social y 0,5 logopeda).
4. La coordinación entre las distintas agencias (servicios sociales, sanidad y educación) es muy deficitaria, lo que redundará en la deficiente atención integral del menor. Todas estas debilidades señaladas desembocan en un gran sufrimiento de las familias, que demandan una atención más rigurosa y efectiva desde el sistema de sanidad pública.
5. El modelo de atención plantea una atención en red e integral donde los Servicios Sociales juegan un papel primordial. En la práctica, es frecuente escuchar entre profesionales "esto pertenece a salud mental, o es de servicios sociales...". Estas y estos profesionales de las áreas social y sanitaria deben asumir que la detección de situaciones de riesgo y su posterior intervención es una responsabilidad compartida, y no pueden escudarse en una excesiva compartimentalización.
6. Por último, cabe destacar la ausencia de un sistema de recogida de información de trastornos psiquiátricos de menores.

**Tabla 8.12.** Dispositivos de salud mental infanto-juvenil en Castilla-La Mancha.

ÁREA DE SALUD	USMI-J	Centros especializados
Albacete	1	--
Ciudad Real	1	Unidad de hospitalización breve
Cuenca	1	--
Guadalajara	1	--
Toledo	1	CAEM
La Mancha-Centro	1	Hospital de día infanto-juvenil
Talavera de la Reina	1	--
Puertollano		--
<b>CASTILLA LA MANCHA</b>	<b>7</b>	<b>3</b>

Fuente: Plan de salud mental de Castilla La Mancha 2005-2010.

Por sus especificidades, merecen mención aparte los menores inmigrantes reagrupados y los Menores Extranjeros No Acompañados (MENAS), que pueden llegar a presentar, en algunos casos, trastornos adaptativos debidos principalmente a la pérdida de referentes sociales y familiares. Se produce un desajuste entre la edad y el rol asignado. En sus contextos de origen, tener catorce años significa ser un hombre o una mujer, pero en España son considerados menores. Algunos de ellos han estado separados de su padre o madre durante años y cuando se produce la reagrupación, se encuentran con nuevas parejas, nuevos hermanos... Es decir, con una familia extraña. En el estudio realizado por ATIME sobre procesos migratorios de menores y consumo de drogas en las Comunidades autónomas de Andalucía, Cataluña y Madrid se indican cuatro factores significativos que condicionan la adaptación de los y las menores: proyecto migratorio impuesto, modelos referenciales distorsionados, nueva realidad económica de la familia y nueva convivencia en España. Con respecto a los MENAS, el estudio indica que se produce un choque entre las expectativas creadas y la realidad encontrada.

Respecto a las actuaciones sobre la prevención y asistencia a menores en el consumo de drogas, la Ley 15/2002 sobre Drogodependencias y otros trastornos adictivos, en su artículo 6, recoge las medidas generales en materia de reducción de la demanda estableciendo como colectivo preferente a las y los menores de 18 de años.

Según los datos que recoge la última Encuesta Escolar de Castilla La Mancha de 2006, la edad media de inicio de consumo de estas sustancias es cada vez más temprana: tabaco y alcohol sobre los 13,07 y los 13,63, cannabis entre los 15 y 16, cocaína 15,65 y alucinógenos los 16 años. No difiere con los resultados contenidos en la Encuesta Estatal sobre el uso de drogas en enseñanza secundaria (ESTUDES), incluida en el Informe del Observatorio Español de Drogas del 2007. A la vista de los datos, podemos afirmar que se está produciendo un adelanto en la edad de inicio de consumo de sustancias.

Asimismo, en el *Plan de Alcoholismo y Drogodependencias de Castilla La Mancha 2006-2010* se recogen los diferentes dispositivos preventivos que se desarrollan en el

territorio regional: programas de prevención escolar, familiar, comunitaria (*Comunidad, Escuela de Salud y ALCAZUL*), así como los Plan Municipales de Drogas, que también contemplan actuaciones de este tipo.

Por otro lado, el *III Plan Joven 2009-2012 de Castilla-La Mancha*, en sus objetivos 5.1 “Salud Joven” y 5.3 “Deporte”, incluye medidas preventivas relacionadas con el consumo de drogas como son *Activa Joven, Salud Joven y Consulta Joven*.

Aunque los recursos destinados a la prevención son numerosos, no ocurre lo mismo con los de atención a menores con problemas de consumos. En este caso, no existe ninguno adaptado a las necesidades que plantean los y las menores. Las Unidades de Conductas Adictivas habitualmente no intervienen con menores, y, cuando lo hacen, no cuentan con programas de desintoxicación. A su vez, no existen Comunidades Terapéuticas donde se trabaje la deshabituación de menores con trastornos adictivos.

Según las conclusiones del citado estudio realizado por ATIME sobre procesos migratorios de menores y consumo de drogas, los MENAS están más expuestos al riesgo de consumo de sustancias que los menores inmigrantes reagrupados, que presentan tasas más próximas a la media nacional. El factor clave se debe al hecho de realizar el proceso migratorio en soledad y encontrarse en desamparo en el país de acogida. A esto se añade la falta de oportunidades formativas y laborales por la que actualmente estamos atravesando, lo que provoca una crisis existencial. Ante este desalentador panorama, muchos menores se evaden consumiendo.

Entre las propuesta de mejora, se puede apuntar la necesidad de protocolos de atención a menores con problemas de salud mental interinstitucionales, una mayor participación de los dispositivos de atención de salud mental en el sistema de protección, el diseño de un Plan de Salud Mental específico para la infancia y adolescencia, así como la creación de recursos de deshabituación específicos para menores (Comunidades Terapéuticas para menores y adolescentes).

## **CAPÍTULO 9. ACTUACIONES DE LA OFICINA DEL DEFENSOR DEL PUEBLO DE CASTILLA-LA MANCHA COMO DEFENSOR DEL MENOR**

Una síntesis de la actividad previa de esta Defensoría en el Área de Menor puede ayudar a comprender las razones que motivaron la decisión de este Comisionado parlamentario a dedicar tiempo y recursos a la tarea de analizar cómo funciona el sistema de protección y reforma de niños y niñas en Castilla-La Mancha.

Desglosaremos la actividad desplegada en relación a la defensa de los derechos de la infancia relacionados con los aludidos en este Informe en dos apartados diferentes: uno, relativo a la actividad ordinaria en la resolución de quejas; y, otro, sobre la actividad extraordinaria, plasmada en informes monográficos como el presente, y en la participación en jornadas de coordinación, congresos, cursos, foros y encuentros profesionales y con la ciudadanía.

### **9.1. RESOLUCIÓN DE QUEJAS**

La actividad de la Institución en relación a la protección de los derechos de las personas menores ha evolucionado desde su inicio en 2002, año en el que sólo se tramitaron algunas quejas relativas a los criterios de admisión en centros de atención a la infancia, hasta 2010, ejercicio en el que el número de actuaciones se elevó a 189 (79 quejas más 110 consultas), en las que se abordaron la práctica totalidad de los ámbitos de derechos de la infancia a los que se refiere la Convención de los Derechos del Niño.

Así, el periodo inicial abarca desde la apertura de la Oficina a mediados de 2002 hasta principios de 2005, momento en que se da cumplimiento al mandato de la Ley 16/2001, de 20 de diciembre, por la que se crea la Institución, y se crea un Área u Oficina sectorial de Menor. Este punto de inflexión comportó también un importante esfuerzo de la Institución por asumir la metodología de trabajo de la Convención de los Derechos del Niño, apreciable ya en la memoria de actividad de la Institución correspondiente a 2006. A partir de ese momento, se inicia una segunda etapa más especializada y profunda en el abordaje de la atención a los derechos de la infancia.

Por respetar la sistemática de este Informe, iremos aludiendo a la actividad utilizando el hilo conductor que proporcionan los institutos jurídicos de protección que se corresponden los capítulos precedentes, pasando así desde el apartado correspondiente a la preservación familiar y el riesgo hasta llegar al correspondiente a la ejecución de medidas judiciales. Se reflejarán aquellas actuaciones más significativas, de entre las que finalizaron con recordatorio de deberes legales,

recomendaciones, sugerencias y propuestas de mejora a la Administración, y sólo aludirá a las intervenciones que inciden directamente en la protección social y jurídica, y la responsabilidad penal de los y las menores.

### 9.1.1. *Preservación familiar y riesgo*

El grueso de la actividad de este Comisionado en protección de menores se ha centrado en este apartado.

#### *a) Sobre los tiempos*

Las actuaciones referidas a las situaciones de riesgo, y en particular a los dilatados tiempos advertidos en la valoración de las situaciones de riesgo, y los diferentes criterios y medios destinados a trabajar en este tipo de situaciones, fueron las que generaron, en 2006, la convicción de que era necesario realizar el presente Informe.

Las primeras resoluciones de quejas se centraron en los tiempos utilizados por los Equipos Interdisciplinarios de Menores y los servicios sociales en valorar y proponer respecto a las situaciones de riesgo. En 2005 se recomendó *que se acortasen los tiempos de estudio y declaración de riesgo, se realizasen intervenciones programadas mientras se realizaban los trámites administrativos, se coordinase la actuación con los servicios sociales, y se priorizase adecuadamente la atención de las situaciones críticas.* Al Ayuntamiento actuante se le propuso *que estableciese plazos para las investigaciones previas a cualquier declaración de riesgo, así como que insistiera en la obtención y la formalización por parte de la Comunidad autónoma de las medidas de protección más convenientes para los menores con los que se interviniera.*

En esas primeras resoluciones se instó a la Administración para que los EIM asumieran la responsabilidad de promover, con impulso de oficio, el seguimiento de los casos desde el momento que los servicios sociales proponen que se adopte una declaración de riesgo o desamparo.

Estas dilaciones han generado la convicción de que los retrasos en la actuación tuitiva con menores, cuando su interés superior lo exige, contribuyen a la aparición temprana de responsabilidad penal de éstos, confiándose desde ese momento toda la intervención al carácter educativo propio de las medidas de responsabilidad penal. Ésta fue la óptica aplicada en una intervención en la que una madre nos exponía el grave deterioro que percibía en su hijo ante la falta de respuestas de todas las Administraciones a las que pedía ayuda. Se recomendó a la Consejería de Bienestar Social *que concluyese la valoración sobre el menor, adoptando a la mayor brevedad las medidas adecuadas para abordar la situación personal de deterioro social y de salud del menor, mediante las medidas adecuadas.* Y sugerimos, *que, sin perjuicio de lo anterior, se reanudara la coordinación con la Consejería de Educación y Ciencia, en orden a posibilitar la escolarización obligatoria del menor.*

Paradigmática resultó la actuación respecto a los indicios de riesgo apreciados por la dirección de un Colegio Público, respecto a cuatro hermanos que manifestaban comportamientos muy violentos, deficiente vestimenta, escasa e inadecuada alimentación, y nulos hábitos higiénicos. Después de la investigación preliminar se pudo comprobar que los servicios sociales habían propuesto la declaración de riesgo en dos ocasiones, y, un año más tarde, la de desamparo, sin obtener respuesta ni alternativa por parte del Equipo Interdisciplinar de Menores correspondiente.

Resaltamos la inoperatividad de la Comisión Provincial de Coordinación en la Atención al Menor de Castilla-La Mancha, y recomendamos a la Consejería *que finalizase la valoración de los hermanos, definiendo un plan de intervención, con fechas ciertas, que implicase a los servicios sociales, a la sección de menores, a la Administración educativa, y a la sanitaria.* También en el marco de esta actuación sugerimos, por vez primera en 2007, la aceleración de *la normativa de desarrollo en protección, para definir y actualizar los modelos de intervención.* Finalmente, propusimos *que en los casos en que se evidenciasen discrepancias de criterio entre lo propuesto por los servicios sociales y lo resuelto por las Delegaciones, se recurriese a la Comisión Provincial de Coordinación en la Atención al menor de Castilla-La Mancha.*

#### ***b) Sobre el principio de subsidiariedad***

Durante 2008 la actividad de nuestra Defensoría permitió comprobar que el principio de subsidiariedad progresiva en la actuación protectora, instaurado en la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurisdiccional del Menor y en la propia Ley 3/1999, de 31 de marzo, del Menor en Castilla-La Mancha, no era aplicado con la necesaria intensidad en las situaciones de preservación familiar y de riesgo. Así, atendimos actuaciones en las que apreciábamos que las decisiones eran tomadas de forma discontinua, por lo que, conociendo la elevada implicación general del personal profesional de los EIM, empezamos a barajar la hipótesis de que la carga de trabajo estaba condicionando la forma, y sobre todo, en relación con el apartado anterior, los tiempos en que dichos equipos tomaban las decisiones.

Como ejemplo, un caso en que la tía acogedora de una menor nos había expuesto dudas razonables de que la escasa estabilidad personal, familiar, social y laboral de la madre de su sobrina permitiera el retorno seguro de la menor, y después de conocer el criterio de la educadora familiar, que difería de la decisión de retorno adoptada por el EIM. Se recomendó *que se valorase atender la reintegración pautada en el informe de la Educadora Familiar, permitiendo la consolidación adecuada de los hermanos, e iniciando, con ayuda especializada, la estimulación que necesitan, al tiempo que se mejoran las expectativas de los menores, mientras finaliza el curso escolar.* Paralelamente, que también se contactase con la familia extensa –especialmente aquella cuyo concurso será preciso en la integración de la unidad familiar– propiciando un clima adecuado a la reintegración. Y, finalmente, *que, en el caso de que esa Administración no estimase oportuno aceptar las dos sugerencias anteriores, diseñase un seguimiento específico que, además del apoyo especializado y terapéutico al que aludía el informe de esa Administración, prevea visitas no programadas, en diferentes horarios.*

Sólo la tercera recomendación fue atendida para, un año después, y tras un seguimiento cercano por parte de este Comisionado, tener que tutelar la Administración nuevamente a la niña y a sus hermanos, ante el fracaso de la medida de retorno excesivamente precipitada.

Otro caso ponía de relevancia un tipo diferente de deficiente aplicación de la subsidiariedad y progresividad en la intervención, ya que muy poco tiempo después de declarar una situación de riesgo se había considerado su improcedencia. Recordamos a la Administración que la Ley 3/1999, del Menor, establece que todas las actuaciones se desarrollarán sucesivamente en las fases de detección, evaluación, ejecución y seguimiento, por lo cual recomendamos *que en los casos en que esa Consejería entienda cumplidos los objetivos antes de los plazos de intervención previstos en el Plan de intervención, disponga el oportuno seguimiento al que se refiere la Ley del Menor.*

Como manifestación de la subsidiariedad y proporcionalidad en la intervención, en otras actuaciones se recomendó *que siempre que existiera discrepancia entre las propuestas de los servicios sociales y lo resuelto por los EIM se contestase a aquéllos por escrito definiendo los motivos por lo que no se había estimado su propuesta, y estableciendo alternativas de intervención.*

Relativa también a la aplicación concreta de la subsidiariedad y la igualdad de trato a que tiene derecho cualquier menor en lo que a la aplicación del derecho a protección frente a situaciones de riesgo se refiere fue la constatación, en el marco de una queja, de que la Administración había comenzado a desplegar territorialmente el Dispositivo Itinerante de Apoyo al Menor (en adelante, DIAM). El descubrimiento de la existencia de este recurso suponía, además, un reconocimiento explícito de la Administración sobre la dificultad manifiesta para aplicar, con las cargas de trabajo que soportan los EIM, la referida subsidiariedad progresiva.

### ***c) Sobre la necesidad de un desarrollo reglamentario de la Ley 3/1999 y un protocolo de actuación en situaciones de riesgo***

En relación con el caso anterior, también se entendió pertinente exponer a la Consejería que la ausencia de un protocolo de intervención del DIAM abría la puerta a una indeterminación que podía terminar teniendo el efecto contrario al perseguido cuando se ideó el establecimiento del recurso. Así, recomendamos *que se estableciesen plazos para la intervención del Dispositivo Itinerante de Atención al Menor que se ajusten a los plazos ordinarios que contempla la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones públicas y del Procedimiento administrativo Común, y que la Ley 3/1999 del Menor no exceptúa. También exigimos que se informase detalladamente a la Institución de los argumentos objetivos que habían justificado el despliegue parcial del DIAM en Ciudad Real, Toledo, y Albacete, y no así en Cuenca y Guadalajara.*

Finalmente, y tras diferentes recomendaciones y un recordatorio de deberes legales, la Administración publicó el decreto 4/2010, de 29 de enero, de Protección Social y Jurídica del menor en Castilla-La Mancha. Asimismo, durante ese mismo ejercicio han visto la luz distintos Protocolos, entre los que, en este punto, debemos destacar el de actuación en situaciones de Riesgo.

A pesar de que la intervención está actualmente más reglada, en una actuación reciente referida a la situación de desprotección en que se encontraban seis hermanos de una familia en exclusión social, se recomendó a la Consejería *que finalizase la valoración cuanto antes, y que se definiese e impulsase un plan de intervención coordinado, adoptando las medidas de protección necesarias a la luz de toda la información de que dispone, que implique a los servicios sociales y las Administraciones educativa y la sanitaria. Y que diera cuenta de todo ello a la Fiscalía de menores, que estaba demandando información, y a esta Institución.*

También se reiteró la recomendación formulada ya anteriormente de *que, en los casos en que se evidencie una discrepancia absoluta de criterios entre lo propuesto por los servicios sociales de base y lo que resuelva la Delegación Provincial de Bienestar Social, se dote a los servicios sociales de alternativas concretas, y se recurra a la Comisión Provincial de Coordinación del Menor, órgano éste creado por el Decreto 4/2010, y que sí está funcionando de forma efectiva.*

Como propuesta de mejora se planteó *que, como complemento al recién concluido Protocolo de Riesgo, la Administración perfile un instrumento técnico para valorar objetivamente las situaciones de riesgo, con enumeración de los indicios de riesgo y su correlativa valoración, de cara a hacer efectiva una herramienta de apoyo que objetive la valoración final.*

A la fecha de la publicación del presente Informe no hemos recibido la respuesta a nuestra resolución.

### 9.1.2. Desamparo, maltrato, tutela y guarda

#### **a) Colaboración con la Administración**

La intervención de la Institución en aquellos casos en que ciudadanía y profesionales, especialmente de la educación, denuncian situaciones de especial dificultad por las que atraviesan menores de edad se caracteriza por una modalidad de actuación específica, cuya primera fase pasa por un recordatorio a esas personas del deber legal de exponer estas situaciones ante la autoridad competente. No obstante, en aquellos casos en que cabe una mínima duda respecto a si se dará traslado a la entidad pública, este Comisionado comunica de oficio la situación a la Consejería, y si la situación es de aparente emergencia, también a la Delegación Provincial de referencia.

En algunas de estas actuaciones hemos podido constatar que, cuando la Administración no conocía la situación, los estados de necesidad de esas personas menores son atendidos con eficacia y celeridad, si la situación lo requiere realmente.

En otras, la Institución ha jugado un papel especialmente activo, como en el caso en el que, merced a la denuncia inicial de un I.E.S. sobre el extraño comportamiento de una madre en la escolarización de su hijo, se pudo comprobar, tras colaboración con la Consejería de Bienestar Social, las Fuerzas y Cuerpos de

Seguridad del Estado, la Fiscalía del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha y el Defensor del Menor de la Comunidad de Madrid, la situación de riesgo en que se hallaban dos niños venezolanos, acogidos de hecho por una ciudadana que se hacía pasar por su madre, y que pudieron finalmente ser tutelados en la embajada de ese país en Madrid, cuando fueron a renovar un visado junto a su acogedora de hecho.

#### ***b) Sobre la finalización enervada de la acción protectora***

En algunos casos hemos advertido que la acción protectora de la Administración se ha visto enervada e interrumpida injustificadamente, a criterio de esta Institución, lo que ha dado lugar a diferentes resoluciones.

De esta forma, se formuló recomendación ante la inusual interrupción de la acción protectora comunicada por una madre, tras denunciar los presuntos abusos sexuales cometidos presuntamente sobre su hijo, discapacitado, en el entorno residencial en el que se encontraba protegido. El cese del acogimiento y de la tutela que se acordó afectaban plenamente al derecho del niño a que se asumiese su tutela en caso de especial desprotección, y a contar con un medio sustitutivo del familiar en el que crecer y relacionarse. Recomendamos a la Administración *que, tal y como hace en la generalidad de los casos, no cesase la tutela en ningún caso más, salvo interés del menor protegido. Y, que, en los supuestos en que se produjese cierta imposibilidad para ejercer la guarda, se determinase un cese de la guarda y una nueva medida de protección para ejercerla, motivando adecuadamente la resolución.*

Cierta similitud guarda otra actuación en la que un equipo de orientación educativo esgrimía que la acción protectora de la entidad pública se había interrumpido debido a la inexistencia de recursos residenciales en los que poder ejercer adecuadamente la guarda de unos menores que contaban con la complicidad de sus padres para “rescatarles” de cualquier entorno en el que se hubiera entendido conveniente protegerles. Se denunciaba, en suma, que reaparecidos los menores tras una fuga, la Consejería no retomara la iniciativa “*por carecer la Administración de recursos específicos apropiados*”.

Recomendamos *que en la culminación del desarrollo reglamentario la Ley 3/99, de 31 de marzo, del Menor en Castilla-La Mancha, en materia de protección jurídica y social de los menores que la Consejería ultimaba, se estableciera un tiempo más amplio para cesar la tutela, así como un mecanismo que permitiese reanudar la protección en el momento en que se tengan noticias de su paradero. Y también que dicho tratamiento contemplase una forma específica de consignar esta circunstancia en el registro de situaciones de protección de Castilla-La Mancha, que obligue a un nuevo asiento cuando reaparezcan los menores.*

Y propusimos como mejora *que se valorase la creación y utilización de centros o acogimientos profesionalizados eficaces para el acogimiento de menores que presentes especiales condiciones de inadaptación.*

Además, en los casos concretos a los que se refería la queja, sugerimos *que se determinase inmediatamente si procedía declarar nuevamente el desamparo de los menores, y se informase a esta Institución de la valoración.*

La resolución fue aceptada, y dos de los menores a los que se refería la situación fueron nuevamente tutelados por la Administración.

### ***c) Sobre el maltrato***

Respecto a las situaciones de maltrato entre iguales, aparte del hincapié que esta Institución desplegó en relación a la Consejería de Educación para que elaborase un protocolo de maltrato entre iguales –como así sucedió en enero de 2006– la intervención en un caso de agresión sexual grave realizada por un menor inimputable, se centró en proponer *que la Administración utilizase todos los recursos especializados a su alcance para sensibilizar y orientar a la familia del menor presuntamente agredido con la finalidad de evitar que el menor presuntamente agredido cronificase su consideración de víctima.* La resolución fue aceptada, y la familia atendida.

Respecto al maltrato infantil, nuestras propuestas se han referido siempre a la necesidad de *que se elaborase un protocolo de maltrato infantil*, que vio la luz definitivamente en otoño de 2010. Es ahora precisa su difusión entre las y los profesionales, pues, debido seguramente a su reciente publicación, es todavía desconocida, especialmente en el entorno educativo.

### ***d) Sobre la guarda voluntaria***

La naturaleza mixta del derecho que rige la protección pública de la infancia se inspira en el reconocimiento que la Convención y la Constitución realizan a la familia, y en especial el padre y la madre, como responsables de la protección, educación y desarrollo de su prole. Ese carácter preferente no impide, sin embargo, que en situaciones de necesidad las potestades de la Administración sean exorbitantes, pudiendo llegar, por ministerio de la ley, a la asunción de la tutela de menores en su interés. En este escenario dual, la guarda voluntaria pone en relación esos dos polos de forma directa e íntima: consiste en la asunción por la Administración de la guarda del menor a solicitud de los propios padres o tutores que se encuentren temporalmente imposibilitados de cuidarlo por concurrir graves circunstancias.

La mera descripción de este concepto permite comprender las posibilidades de confusión de esta figura con la tutela administrativa, cuando, como resultado de la valoración de la situación de riesgo de una persona menor, se llega a la convicción de que es imprescindible protegerla mediante la declaración de desamparo. No obstante, compartimos la doctrina que expone que “la asunción de la guarda por la Administración no resultaría procedente cuando concurren circunstancias que puedan solventarse mediante la declaración de riesgo del menor y la adopción de medidas de protección en el entorno familiar” (Palma, 2006) como así lo precisa

expresamente alguna legislación regional de protección de menores (Ley de la Rioja 1/2006, de 28 de febrero, de protección de menores, artículo 70.3).

En este contexto legal, las circunstancias que impulsan a la familia de un menor a proponer a la Administración que asuma temporalmente su guarda ante la imposibilidad de atenderle constituyen, a nuestro entender, una llamada de atención que necesariamente debe ser objeto de especial reflexión, debido a que no es frecuente que la guardia sea asumida a instancias de la propia familia.

En relación con este tipo de situaciones, nuestra observación, a largo de los últimos años, es la siguiente:

1º.- Que durante la tramitación de quejas relativas a situaciones de riesgo o conflicto social comprobamos que existen frecuentemente solicitudes de asunción de guarda por parte de progenitores en situaciones que ellos entienden como desesperadas.

2º.- Que en la mayoría de esas ocasiones, cuando solicitamos información sobre la respuesta otorgada a esos progenitores, ésta no se ha producido por escrito y observando las formalidades de cualquier procedimiento.

3º.- Que en muchas de estas ocasiones tampoco se ha atendido la declaración de riesgo solicitada por los servicios sociales.

4º.- Que, finalmente, en muchos casos los niños y las niñas han terminado siendo objeto de procedimientos de protección extremos mucho después, o cumpliendo medidas de responsabilidad penal por la comisión de ilícitos penales.

Todos estos aspectos han forjado una línea de trabajo por nuestra parte respecto a la que deseáramos llamar la atención sobre dos fenómenos que, creemos, se pueden estar produciendo, y que no resultan favorables para los y las menores.

En primer lugar, hemos podido conocer en las conversaciones con las personas reclamantes, que habían sido orientadas a solicitar la asunción de la guarda por la Administración por personal técnico de los servicios sociales de base. A pesar de ello, sus solicitudes no han sido estimadas ni atendidas. Ello permite concluir que, de ser cierta nuestra hipótesis, existe una forma de entender la guarda administrativa en sentido estricto en profesionales de los servicios sociales que genera cierta confusión y expectativas inadecuadas a unos progenitores perdidos y desesperados.

En segundo lugar, deducimos que, ante la ausencia de respuesta de las propuestas de riesgo efectuadas por algunos y algunas profesionales, la solución puede ser tratar de transferir la responsabilidad a los servicios de familia de las Delegaciones Provinciales de salud y Bienestar Social ante lo que consideran un silencio e inactividad intolerables.

En cualquier caso, esta hipotética segunda línea de actuación produce la misma confusión y desconcierto en los progenitores que la descrita anteriormente.

Ante lo que consideramos en buena medida una desviación debida a la ausencia de desarrollo reglamentario previsto por la Ley 3/1999, nuestra propuesta a la Administración ha sido recomendar que *se concluyese la regulación del procedimiento y requisitos de la Guarda, en el marco del Decreto de Protección Social y Jurídica que esa Administración ultima. Y que, mientras ello sucedía, se diera respuesta, en plazo y efectiva, a todas las peticiones que se presenten solicitando la asunción de la guarda de menores, se responda por escrito a los progenitores sobre las posibilidades concretas de actuación de esa Administración, en atención a los programas y previsiones contemplados en el Plan de Atención a las Familias 2007-2011, y en las prescripciones de la Ley 3/99, de 31 de marzo, del menor en Castilla-la Mancha.*

### *9.1.3. El acogimiento familiar no preadoptivo*

El carácter preferente que atribuye la legislación a esta modalidad de protección la convierte en figura esencial en la atención de menores tutelados. La dificultad de contar con personas dispuestas a acoger a menores que lo precisen constituye en la actualidad el principal obstáculo para la generalización de esta medida, que cualquier persona experta en la materia considera preferente, cuando conviene al superior interés del menor distanciarse de su familia.

Una de las dificultades de la Administración en este quehacer es la escasez de medios humanos con los que cuenta, lo que hace complejo destinar parte de ellos a captar, informar, formar, valorar, asignar, acoplar y atender a las personas que apuestan por este reto solidario, sea respecto a menores de su familia o ajenos, con la finalidad última de que estas y estos menores se encuentren adecuadamente protegidos. Seguramente debido a ello, nuestras actuaciones se han centrado en la deficiente información, trato, comunicación y atención percibidas por las personas acogedoras durante los procesos de atención a menores en los que han participado.

Otra característica que ha marcado estas intervenciones ha sido la de que la mayoría de las reclamaciones han sido planteadas por quienes acogían, una vez conocida la decisión del cese de la medida de protección, lo que nos aproxima a la idea de que en la mayor parte de los casos los procesos previos de formación y valoración no han tenido la intensidad apropiada, y, en particular, han resultado insuficientes para preparar adecuadamente el momento de la separación del menor acogido.

Para sistematizar las intervenciones de la Institución, seguiremos el “iter” propio de esta medida de protección: captación, información, formación, valoración, pre-asignación, acoplamiento, desarrollo, y cese.

#### *a) Respecto a la fase inicial de captación de acogedores*

Una serie de actuaciones previas en protección nos condujeron a considerar oportuno tramitar una queja de oficio respecto a los esfuerzos que realizaba la Administración para potenciar el acogimiento profesionalizado, una de las dos

versiones del acogimiento especializado existentes, que la Ley 3/1.999, de 31 de marzo, del Menor en Castilla-La Mancha, define como una forma de ejercer la guarda de los menores que la Administración tutela, por una *persona especialmente cualificada que acoge, en su núcleo familiar, uno o varios menores, y que recibe una cantidad por su labor y por los gastos de alimentación y educación de los menores acogidos*. El punto de partida lo configuraba el párrafo 3º del artículo 48 de la Ley, que posponía al desarrollo reglamentario la determinación del *“número máximo de menores que pueden tenerse en acogimiento profesionalizado, el régimen e importe de las cantidades a percibir, así como los requisitos de formación que deberán tener los acogedores”*.

La recomendación recordó *la necesidad de desarrollar normativamente los requisitos y condiciones para que una persona o pareja pueda ser valorada como acogedora profesional, el tiempo para dedicar a los menores, los mínimos exigibles a las viviendas, y el número máximo de menores a acoger por persona o unidad familiar, así como el procedimiento para hacerlo*. Sugerimos que *se realizase una campaña de sensibilización y captación de candidatos, de acuerdo con lo previsto en el Objetivo Específico 17.1,1 del Plan Integral de Apoyo a la Familia en Castilla-La Mancha 2.007-2.011*.

La propuesta fue aceptada, y el acogimiento recibió la oportuna concreción reglamentaria a través de la Orden de 2009, de 16 de enero de 2009, por la que se reguló el Programa de Acogimiento en Castilla-La Mancha. Las sugerencias han sido sobradamente atendidas también, como acreditan los esfuerzos de difusión y captación descritos en el capítulo 4º.

#### ***b) Solicitud y valoración de las personas acogedoras***

Desde el momento inicial de solicitud de información respecto al acogimiento, la comunicación es pieza clave para que las relaciones entre la Administración y las personas que desean colaborar con ella en la protección de las niñas y los niños tutelados sean óptimas. Pero también ha de serlo la seguridad jurídica, entendida en interés del menor. Desde esta perspectiva, una serie de actuaciones nos han conducido a recordar a la Administración que las relaciones con las personas acogedoras, además de ser fluidas y cercanas deben estar sometidas al derecho administrativo.

Así, ante el conflicto expuesto por unos acogedores que habían participado en un proceso de formación y valoración, y que desconocían, un año después, las modalidades para las que hubieran podido ser valorados positivamente, se recomendó a la Consejería *que se ajustase el desarrollo de los procedimientos de valoración de idoneidad a lo previsto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones públicas y del Procedimiento Administrativo Común, emitiendo resolución expresa a los interesados en la que se indiquen todos los datos que tengan que ver con su solicitud, y que resulten incorporados al registro regional, y los relativos a los menores que pudieran serles propuestos para su acogimiento*. También sugerimos que *se convocase a los interesados a resolver todas sus dudas razonables y que, con carácter general, se elaborase una planificación que mejore los contactos y la formación con las familias acogedoras*.

Las sugerencias fueron aceptadas inicialmente; no así la recomendación, pues la Administración rechazaba que los procedimientos de solicitud de acogimiento finalizasen con una resolución expresa. Le replicamos que, a pesar de compartir que los procedimientos de idoneidad gozan de una naturaleza integrada por una parte de naturaleza civil, inspirada en el interés superior del menor, se caracterizan también por una naturaleza administrativa, en la que la adecuada y precisa información a los solicitantes ha de entenderse complementaria al superior interés del menor al que pudieran acoger. Por ello, entendimos necesario defender firmemente una comunicación a los interesados, que no podía sino aportar confianza, transparencia y una mínima seguridad jurídica en los procedimientos de acogimiento.

La recomendación fue aceptada, en estos últimos términos.

Hemos mantenido, lógicamente, la misma perspectiva de que la comunicación de la valoración inicial debe quedar sujeta al derecho administrativo en casos de familia extensa que, habiendo solicitado acoger a niños y niñas tutelados de su propia familia, no recibían respuesta de las autoridades. Generalmente, nuestra intervención ha propiciado respuestas positivas en procedimientos que, simplemente, se hallaban pendientes de evaluar. Ello contribuye a conformar nuestra absoluta convicción de que, con todas las particularidades propias de la dificultad de evaluar a unos acogedores en relación con las necesidades del menor, es esencial que estos procedimientos estén plenamente sometidos al derecho administrativo.

### *c) Durante el acogimiento*

Además de en el momento inicial relativo a la valoración de las personas acogedoras, también hemos realizado actuaciones tendentes a analizar las praxis deficitarias en la comunicación durante el acogimiento, que debe ser cercana, orientadora, y sobre todo cuidadosa con unas personas que abren sus familias, hogares e hijos a la Administración. Así, ha sucedido que, ante situaciones graves acontecidas durante un acogimiento, algunas familias han permanecido sin información, pese a solicitarla de forma reiterada al Equipo Interdisciplinar de Menores de referencia.

Recomendamos que *se recordase a las unidades de la Consejería la obligación de coordinar actuaciones en todos los casos para impedir que se repitieran situaciones similares, así como que se organizara la atención al público sin recurrir al personal de seguridad, o, en otro caso, formándolo adecuadamente.* También sugerimos que *los Equipos Técnicos analizaran y supervisaran todas las incidencias que se produjesen en sus intervenciones, retroalimentando sus actuaciones para permitir mejorar la calidad del servicio que prestan, y que el programa de acogimiento familiar incluyese entre sus estándares de calidad la atención que presta a las familias acogedoras, además de al menor.*

Lo resuelto en estas actuaciones guarda cierta relación con lo advertido en el trabajo de campo del Informe, en el que buena parte de las y los profesionales que se relacionan habitualmente con los Equipos Interdisciplinarios de Menores han

destacado la dificultad de otros profesionales de la red socio-sanitaria, educativa y del ámbito de la justicia para contactar con ellos.

Otro aspecto que ha merecido nuestra intervención es el relacionado con las dificultades apreciadas en aquellos casos en que las personas solicitantes de acogimiento lo eran, simultáneamente, de adopción. Tal y como exponemos en el apartado de este capítulo destinado a la Adopción, las interferencias apreciadas nos condujeron a proponer a la Administración que *considerase declarar incompatibles ambas opciones, en cuanto a simultanearlas en un mismo periodo de tiempo*. Esta propuesta fue aceptada e integrada en la regulación del acogimiento realizada por la Orden de 2009, que reguló el referido programa.

En cuanto a la formación preparatoria, los seguimientos, las relaciones con la familia biológica y la preparación del cese en actuaciones referidas a déficits en todas estas fases del acogimiento, recomendamos, siempre desde la perspectiva del derecho del menor, que en los acogimientos se agoten las intervenciones destinadas a tratar de hacer efectivo su derecho a permanecer en su familia, si no es contrario a su interés superior, que se *optimicen los tiempos para la acogida y la valoración de los menores tutelados haciendo efectivo lo previsto en el artículo 41 de la ley 3/1999, del menor en Castilla-La Mancha, limitando al tiempo imprescindible dicha actividad en interés de los y las menores*.

#### **d) Cese del acogimiento**

Otra constante que ha caracterizado nuestras actuaciones ha sido la falta de comprensión por las personas acogedoras respecto a las causas del cese de los acogimientos. Ello conecta con uno de los elementos inherentes a esta medida de protección, su temporalidad, y el hecho de que su duración está siempre supeditada al interés del menor tutelado y protegido a través de ella. Por tanto, y en relación con la insuficiente formación preparatoria, a la que hemos hecho mención anteriormente, recomendamos que en *la información, formación, y asignación de las personas acogedoras se garantizase la adecuada comprensión de su función, y que en la transmisión de la información se extremase la cautela, evitando las expectativas inadecuadas*.

En casos en los que no se había trabajado suficientemente en esa dirección, o bien en los que el acogimiento se había formalizado en un entorno geográficamente tan lejano que resultaba prácticamente inviable dicho trabajo, nuestra recomendación fue que *en los acogimientos acordados con familias ajenas con la finalidad de trabajar el retorno del menor se ajusten a una proximidad geográfica que permita la efectividad de ese objetivo. Especialmente en casos en que existan dificultades añadidas, como la discapacidad*.

Respecto a las previsiones iniciales y seguimientos, recomendamos que se *extreme la atención a la ejecución de las previsiones de los tiempos de comprobación de las posibilidades reales de retorno con la familia biológica, y la profundidad en los seguimientos realizados por entidades colaboradoras para prevenir y evitar efectos negativos a los y las menores*.

En el momento de publicar este Informe no hemos recibido respuesta de la Administración a estas últimas propuestas.

En la actualidad, se desarrolla una actuación que pretende comprobar la coordinación entre las distintas Administraciones, que resulta esencial en los numerosos casos en los que, por ejemplo, niños y niñas acogidos deben recibir atención de las Unidades de Salud Mental Infanto-Juvenil. En particular, interesa verificar la incidencia que tienen en dicha coordinación las entidades colaboradoras, a las que la Administración atribuye en algunas provincias y casos los seguimientos de los acogimientos.

#### *e) Sobre las ayudas al acogimiento*

Una última cuestión suscitada en consultas y quejas se ha referido a los tiempos y a la forma en que se hace efectivo el abono a las familias de las ayudas económicas previstas para apoyar el acogimiento. A consecuencia de ellas, conocimos que la Administración trabajaba en la implantación de un sistema de nómina masiva, que mejoraría los tiempos de resolución, reconocimiento y abono de las ayudas.

Entendimos oportuno hacer a la Administración una Propuesta de Mejora para que se valorase *regular las ayudas de forma estable, mediante una norma que fije los plazos y el conocimiento de los beneficiarios sobre los requisitos y forma de efectuar la solicitud. Dicha regulación debería establecer un plazo de solicitud que se iniciase con suficiente antelación a la finalización de cada ejercicio, evitando en lo posible la interrupción de la ayuda.* También propusimos a la Administración que *estudiase la posibilidad de reducir la documentación a exigir a perceptores de ayudas que ya lo hubieran sido en ejercicios anteriores.*

Las propuestas fueron aceptadas. Se nos confirmó la implantación del sistema de nómina masiva y se nos informó de que se había optado por reducir la documentación a la mínima imprescindible para acreditar la continuidad en el derecho al percibo de las ayudas.

En el pasado año 2010 hemos vuelto a recibir consultas relacionadas con los tiempos en que se realizan los abonos, que aluden a retrasos en su percepción.

#### *9.1.4. El acogimiento residencial y los programas de autonomía*

La Institución no ha recibido un número significativo de quejas o reclamaciones respecto a la atención que reciben los y las menores tutelados en Castilla-La Mancha cuando son protegidos mediante acogimiento residencial. Es más, podría afirmarse que éstas han sido relativamente escasas.

Sin embargo, en las ocasiones en que hemos sido requeridos para actuar, la entidad de los derechos afectados era relevante, pues las situaciones expuestas se referían al entorno en el que viven, crecen y se desarrollan como personas estas y

estos menores. En general, también cabe destacar que la sensibilidad y agilidad de la Administración y de las entidades que colaboran con ella ha sido alta.

#### *a) Centros de primera acogida y valoración*

Los centros de primera acogida y valoración han suscitado más actuaciones. La primera a este respecto estuvo en relación con la forma en que se atendía el centro de primera acogida y valoración de Albacete en 2002. Ya en aquella fecha, se aludía a las dificultades estructurales que presentaba el edificio para la atención a menores de diferentes edades. A pesar de que han transcurrido diez años y de las reformas parciales realizadas, el Centro "Arco Iris" sigue atendiendo, con problemas como ya se ha expuesto en el capítulo correspondiente, a la población de entre 0 y 17 años.

Otro caso planteaba la inexistencia de abastecimiento de la red de agua potable en el centro de Ciudad Real, hecho que mereció una visita inmediata que pretendía dilucidar si cabía alguna solución intermediando entre las Administraciones regional y municipal, para solucionar la situación y evitar situaciones epidemiológicamente relevantes. Advertida la veracidad de la denuncia, y aun habiendo comprobado el abastecimiento de agua mineral embotellada en la visita, la resolución desdobló un aspecto general, exigiendo que *se desarrollase la ley 3/1999, de 31 de marzo del Menor en Castilla-La Mancha y el Decreto 4/2010, de 21 de enero, de Protección Social y Jurídica del Menor, en lo concerniente a las tipologías, requisitos y procedimientos de autorización de los centros de acogimiento residencial de menores*, y otro concreto referido al centro en cuestión, para lograr *que se hiciera efectiva, de forma inmediata, la instalación de un sistema que garantice el abastecimiento permanente de agua potable al Centro de Acogida y Primera Valoración de Pozuelo de Calatrava*.

Ambas recomendaciones se basaron en la Convención que, en su artículo 3, al tiempo que instituye el Principio del Interés Superior del Menor como principio rector de toda la actividad administrativa, exige a los Estados parte asegurarse de que las Instituciones, servicios y establecimientos encargados del cuidado o la protección de menores cumplan las normas establecidas por las autoridades competentes, especialmente en materia de seguridad y sanidad, y en el cumplimiento de la previsión de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurisdiccional del Menor, que estipula que la acción administrativa de los poderes públicos a los que compete la protección de los menores tendrá particularmente en cuenta la adecuada regulación y supervisión de aquellos espacios, centros y servicios en los que permanecen habitualmente niños y niñas, en lo que se refiere a sus condiciones físico-ambientales e higiénico-sanitarias.

Se obtuvo el compromiso de la Administración y de la entidad que gestiona el centro respecto a la instalación inmediata de una planta potabilizadora en el recinto para abastecer al centro. Respecto a la recomendación de regular las condiciones mínimas de los centros de acogimiento residencial, la Administración argumentó que había decidido no integrar esa regulación en el Decreto 4/2010, de 26 de enero, de Protección Social y Jurídica del Menor, que vio la luz en ese momento, para no diferir más su promulgación; ya que lo pormenorizado de la regulación de las condiciones

de los hogares de menores exigía una preparación técnica previa, todavía no concluida.

Recordamos a la Consejería en todos los foros que compartimos y en posteriores resoluciones, la urgencia de proceder a definir unos mínimos, acordes con la Ley 3/1999 del Menor y su reglamento, que sirvan de referencia a los servicios de inspección, en lo relativo a las cuestiones básicas.

Recientemente, la Institución ha recibido queja sobre los perjuicios que pudo ocasionar a menores residentes en él, el cambio de destino decidido respecto al centro de primera acogida y valoración en Cuenca, cuya modificación funcional, hasta en tres ocasiones, no estaba, a juicio de unos antiguos trabajadores, justificada ni se hizo con la debida planificación. En la actualidad, la Oficina del Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha investiga la veracidad de la denuncia.

Tampoco ha sido idónea la impresión obtenida por el equipo que ha participado en este trabajo del estado actual del centro de Acogida y primera Valoración de Guadalajara.

Así, salvo en relación al centro de Toledo, hemos atendido quejas respecto a los centros de Albacete, Ciudad Real y Guadalajara, así como respecto al existente en Cuenca, dos años atrás, y todas las reclamaciones tenían relación con la infraestructura de esos centros.

#### ***b) Centros de acogimiento residencial de media o larga estancia***

Respecto a los centros de acogimiento residencial de media o larga estancia, cabría resaltar la denuncia de un educador que había acabado contrato en el centro de "El Pasico", de Albacete. Las propuestas formuladas a la Administración en relación con las deficiencias de funcionamiento del centro, advertidas en la visita realizada sin previo aviso, fueron del siguiente tenor:

- Que en los convenios que se firmen con distintas entidades para la gestión de centros de protección, se insista en la necesidad de que las plantillas de trabajo permanezcan siempre cubiertas y completas. Así como que en los mismos se prevean mecanismos de control (comunicaciones de altas y bajas en la plantilla, etc.)
- Que se arbitren fórmulas de supervisión y control más continuas y estructuradas de cara a detectar, lo antes posible, las irregularidades que se produzcan en el funcionamiento de los centros.
- Que en el Centro de acogida de "El Pasico", y mientras éste funcione, se den las instrucciones precisas a la Fundación O´Belen para que, como gestora del mismo, corrija todos y cada uno de las carencias señaladas en cuanto a menores, plantilla de trabajadores, organización interna e infraestructura del Centro.
- Que, en particular, se cumpla con la previsión del Convenio de que exista una persona que lleve a cabo el servicio de limpieza.

La Administración comunicó el cierre inmediato del centro, que, según destacaba, ya estaba decidido con anterioridad, matizando que la supervisión de los centros y plantillas era adecuada, y que, por ello, ya se tenía previsto el cierre del centro con anterioridad.

El derecho de los y las menores a una actuación efectiva de la Administración destinada a lograr su retorno con su familia, en el marco de su protección efectiva, afloró en una actuación respecto a una menor de 16 años, en el curso de la cual la escuchamos manifestar que su única queja respecto a la atención recibida eran lo brusco de la comunicación en el momento de su desamparo, y la percepción de que no se trabajaba con su familia para posibilitar su vuelta.

Esa falta de expectativa real de retorno, supone, según nos manifestaron los técnicos de recurso de larga estancia en el que residía, uno de los principales elementos de distorsión en su trabajo con los menores, y, a partir de 14 o 15 años, contribuye en muchos casos a incrementar los riesgos de consumo de sustancias o de compañías perjudiciales para las y los menores tutelados.

Por ello, se argumentó a la Administración que, en cumplimiento del principio de institucionalización mínima que inspira todo el ordenamiento nacional e internacional del menor, era absolutamente indispensable continuar profundizando en la mejora de las posibilidades de acceder al retorno o acogimiento familiar, como respuesta a las legítimas necesidades de menores que llevan años institucionalizados.

### *c) La formación de los profesionales*

En relación con la formación del personal que realiza las funciones de educación en los centros de acogimiento residencial, la Institución estudió el planteamiento que realizaba un educador social respecto a la insuficiente preparación previa de las personas que llevan a cabo esos cometidos (en algunos casos), que afectaba al derecho de los y las menores a una protección eficaz en situaciones de necesidad, y al derecho a contar, en dicha protección, con personal cualificado de referencia.

Después de un trabajo exhaustivo de análisis de la legalidad y de lo previsto en el Plan Estratégico Nacional de Infancia y Adolescencia y en el Plan Integral de Apoyo a la Familia 2007-2011 de Castilla-La Mancha, entendimos necesario formular Recordatorio de Deberes Legales a la Administración para que *concluyese a la mayor brevedad el Decreto 4/2010 de Protección Social y Jurídica del Menor, que regulase pormenorizadamente el acogimiento residencial en Castilla-La Mancha.*

Además, recomendamos que, para dar respuesta efectiva al mandato de la Ley 3/1999, que exige una formación previa al desempeño del puesto, *se diseñase y ejecutase una formación para las personas que vayan a trabajar en tareas educadoras en centros de acogimiento residencial, directamente o a través de la Escuela Pública de Administración regional o el SEPECAM, y que podría realizarse en la modalidad de formación con compromiso de contratación, que exige una respuesta prioritaria para la Consejería de Trabajo y Empleo. Además, propugnamos que, en atención a lo*

*previsto en la Actuación 1ª del Objetivo específico 17.2º del Eje IV –Atención Especial a Menores en situaciones especiales, dificultad o conflicto social y a sus familias– se concluyese un Manual de Calidad de intervención en acogimiento residencial en Castilla-La Mancha.*

Sugerimos que, en atención a los datos relativos a los tiempos de permanencia en el puesto de las personas educadoras –de los que la Administración reconocía disponer sólo desde el 31 de enero de 2009– se adoptasen medidas que impulsasen, de acuerdo con lo previsto en la Actuación 3ª del Objetivo Específico ya citado, la figura del profesional educador de referencia para cada uno de los menores tutelados, garantizando la existencia de figuras de referencia estables a que se refiere la Ley 3/99, de 31 de marzo, del Menor en Castilla-La Mancha. Y que, de acuerdo a lo solicitado, esa Consejería remita los datos y conclusiones obtenidas a esta Institución.

*Por último, propusimos que, en los trabajos preparatorios de la norma que deberá regular el Acogimiento Residencial en Castilla-La Mancha, se valorase la inclusión de perfiles profesionales concretos, que den cabida explícita a las nuevas titulaciones que la Universidad de Castilla-La Mancha permite estudiar en el área de lo social, y que se diera traslado de las conclusiones que arroja el estudio a la Oficina del Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha.*

La respuesta coincidió con la publicación del Decreto, y con la aceptación de la exigencia de formación previa para la incorporación de profesionales a los hogares públicos, que se reflejará en futuros concursos de traslados. Respecto a los centros conveniados, la Administración se comprometía a trabajar para homogeneizar y consensuar la formación previa a la que alude la Ley, de cara a que se dispusiera de una bolsa de trabajo con personas previamente formadas. También compartía la necesidad del Manual, a cuya finalización se comprometía la Consejería. A todo ello, esta Institución efectuará el seguimiento correspondiente.

En relación con nuestra petición de datos sobre la rotación de personal educador, la respuesta a la resolución reconoció que había sido del **25,45 %**, durante 2009. Según esa información, tres de cada cuatro profesionales de este ámbito se mantenían en su puesto al final del primer año de seguimiento, mientras que uno de ellos había cambiado de trabajo. Se trabajaba *“para conseguir reducir el porcentaje de rotación, y convertir esta área laboral en una de las más estables de la rama”*.

Y sobre la Propuesta de Mejora, se nos informó de que estaba avanzada la Orden que regulará los requisitos de los centros de atención a menores en Castilla-La Mancha, en la que se establecerán los requisitos del personal según su tipología, y se hará referencia tanto a titulaciones como a la ratio de profesionales respecto a menores atendidos.

En una carta de agradecimiento por la aceptación de la mayoría de las propuestas, se replicó a la Entidad Pública que la exigencia de una formación *previa al desempeño de sus funciones*, es un requisito explicitado por la propia Ley 3/1999.

### 9.1.5. La adopción

En consonancia con lo sucedido en la sociedad española a lo largo de la última década, las actuaciones más significativas de la Oficina del Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha se han suscitado respecto a la adopción internacional.

En lo que a la tramitación de quejas se refiere, la adopción ha experimentado dos fases claramente diferenciadas: una primera, centrada en reclamaciones relativas a los procedimientos de idoneidad, en la que el número de actuaciones atendidas tuvo cierta relevancia; y otra posterior, en la que las quejas, menos numerosas, se han referido a actuaciones deficientes de ECAIs, y a dificultades inherentes al proceso de ajuste de los requisitos y procedimientos de las legislaciones civiles de los países de origen de los menores adoptados a la legislación vigente en España. El punto de inflexión entre ambas etapas lo marcó la aparición en Castilla-La Mancha de los dos Decretos 44/2005 y 45/2005, que regulan, respectivamente, el procedimiento de adopción y el de acreditación y las normas de funcionamiento de las ECAIs.

#### **a) Procedimientos de idoneidad**

Con anterioridad a 2005, esta Institución preparaba un Informe especial sobre adopción ante el número de actuaciones referidas a los procedimientos de idoneidad. No obstante, entendimos superados los problemas que exponía la ciudadanía hasta ese momento tras la aprobación del nuevo régimen para la adopción, que los dos Decretos configuraban. Ello determinó abandonar la decisión de publicar el Informe. Hasta ese punto, nuestras actuaciones se referían a la lentitud de los procedimientos de idoneidad, así como a la insuficiente información respecto a los mismos que generaba en la ciudadanía una cierta falta de transparencia. Algunos de los aspectos relevantes abordados en las quejas fueron también acometidos por la Ley del Estado 54/2007, de 28 de diciembre, sobre adopción internacional.

En las actuaciones desplegadas, esta Institución recomendó a la Administración *que estableciese las medidas necesarias para eliminar los obstáculos que los procedimientos ordinarios de gestión de personal pudieran ocasionar en los procedimientos de adopción, con la consiguiente merma de intereses legítimos de las personas solicitantes*. Todo ello, con la finalidad de salvaguardar los derechos de las personas interesadas a un procedimiento acorde con los valores y principios que condicionan la actuación administrativa, proclamados por el artículo 9.3 de la C.E.

Ante la constante reivindicación respecto a la lentitud de los procedimientos, también recomendamos, con cierta frecuencia en 2003 y 2004, *que interesaba que los procedimientos de adopción se sujetasen al principio inquisitivo, impulsándose de oficio su tramitación, y estableciendo un sistema de comunicación con las personas interesadas que las mantuviera puntualmente informadas*.

El Decreto 44/2005, por el que se reguló el procedimiento de adopción, implementó la articulación de un procedimiento mucho más desarrollado, que

conformó una auténtica respuesta efectiva a las quejas anteriores, que se redujeron de forma muy importante.

Las dificultades de la Administración para someter los procedimientos de adopción al procedimiento administrativo se pusieron de manifiesto también en algunas actuaciones en las que la gente denunciaba los reparos de la Administración para que las personas solicitantes de adopción pudieran comparecer asistidas de asesor o letrado a las reuniones en que se les ponían de manifiesto la propuesta de resolución.

Nuestra aportación se centró en recomendar a la Consejería *permitiera a las personas interesadas actuar asistidas de asesores, siempre que lo estimasen conveniente a sus intereses*. A pesar de una cierta resistencia inicial, la Consejería impartió pronto instrucciones para que no se impidiese a la ciudadanía hacer uso de un derecho que le reconoce la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico y del Procedimiento Administrativo Común.

#### ***b) Protección de datos***

En relación a la adopción regional, durante esta etapa realizamos actuaciones orientativas con respecto a Administraciones que custodiaban datos antiguos sobre adopciones, y solicitaban información respecto al proceder ante las demandas de personas mayores de edad que deseaban acceder a datos sobre sus orígenes. Nuestra actividad se centró en dar a conocer el criterio marcado por la STS 776/1.999, de 21 de septiembre, que había obligado a una Comunidad autónoma a facilitar los datos de la madre de un menor dado en adopción al nacer, como manifestación concreta del respeto al derecho a conocer los orígenes del adoptado.

Ahora bien, también advertimos de la necesidad de desplegar una intervención coordinada de los servicios sociales que comunicase a la familia biológica que se iba a facilitar la información, y que podía resultar conveniente su intervención ante la eventualidad de un posible encuentro.

Respecto a la protección a que tienen derecho las familias adoptantes frente a las intromisiones en su intimidad por las familias biológicas que han accedido a sus datos, y aun con la duda respecto al entorno público en que se hubiera podido filtrar la información, recomendamos *que se adoptaran medidas correctoras en los expedientes en la Administración que evitasen la filtración indebida de información*. La Administración aceptó la recomendación, advirtiendo que mejoraría su sistema de protección de datos, pero advirtiendo que el acceso a los datos también se podía producir en el entorno judicial.

#### ***c) Las entidades colaboradoras en adopción internacional***

En el período comprendido entre 2005 y 2006, se impusieron actuaciones relativas a la actividad de las Entidades Colaboradoras en Adopción Internacional; y así, en 2005, llamó nuestra atención el que cinco quejas estuvieran referidas a la actuación de la ECAI ADECOP, en la Federación Rusa. Después de tramitar distintas

quejas, recomendamos a la Consejería competente para supervisar la actividad de las ECAIs que *valorase la apertura de una investigación más profunda sobre la Entidad en Rusia, y le sugerimos que adoptase las medidas necesarias para permitir que las personas que tramitan este tipo de procedimientos conozcan adecuadamente las características de los mismos.*

En ese punto se produjo ya la aprobación de los Decretos, con lo que la Administración consideró atendida nuestra recomendación, a lo cual replicamos que no entendíamos aceptada la relativa a la valoración de la realización de un expediente investigador. La Administración no la aceptó, y, posteriormente, conocimos que la ECAI había sido suspendida en Rusia.

La llegada de nuevas quejas relacionadas con los efectos de la suspensión de la ECAI motivó el inicio de una investigación más profunda, dirigida a conocer el número de personas afectadas, los motivos de la suspensión, sus efectos, y las actuaciones que la Administración iba a desplegar para reorganizar la tramitación de los expedientes de solicitantes de nuestra región. Al culminar la misma, se recomendó *un seguimiento a los afectados por la pérdida de los expedientes de ADECOP en Rusia, y que se comprobase si se habían localizado todos, así como si se habían reparado los daños.* También recomendamos la *apertura de expediente sancionador a la ECAI, ya que no tiene la misma consideración una Entidad expedientada de cara a optar a una nueva autorización.* La Administración no la aceptó.

Una vez iniciada la segunda etapa en la tramitación a la que aludíamos al principio de este apartado sobre adopción, hemos tenido que intervenir ante las dificultades de adecuar las legislaciones española y del país de origen del o de la menor. Claro exponente de esta línea lo constituyó la detección de que la Consejería estaba exigiendo un requisito para tramitar expedientes de adopción en Etiopía, que era recomendado por las autoridades etíopes, pero inexistente en la legislación civil de dicho país: dos años previos de matrimonio de las personas solicitantes. Comprobada la inexistencia mediante consulta formal elevada al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, expusimos a la Administración que, *en aras a la seguridad jurídica y la transparencia que deben inspirar su actuación en estos expedientes, no debía exigir a las personas interesadas requisitos que no se hallasen vigentes en los países de origen de los niños y las niñas a adoptar.*

Se aceptó la propuesta, y se dejó de exigir el requisito, desbloqueando los expedientes paralizados por el no cumplimiento de ese requisito.

En la adopción regional advertimos casos en los que la insuficiente actualización de los expedientes muy antiguos, la Administración estaba delegando el seguimiento de oficio de las solicitudes en las ciudadanas y los ciudadanos. Ello, a pesar de que es la Entidad Pública la obligada a declarar la caducidad. Nuestra intervención exigió a la Administración que *controlase los expedientes, y que, una vez que se cumpliera el plazo previsto reglamentariamente para actualizar las solicitudes, solicitase éstas de oficio, apercibiendo a las personas interesadas de que, en caso de no aportar la documentación requerida, se declararía caducado su expediente.*

La Administración aceptó la recomendación, insistiendo en que era una circunstancia que sólo se había planteado en expedientes muy antiguos por la ausencia de control informático.

#### ***d) Compatibilidad de las solicitudes de adopción y acogimiento no pre-adoptivo***

Una aportación trascendente de la Oficina del Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha consistió en advertir a la Administración que, de acuerdo a nuestra experiencia en la tramitación de quejas en las que las personas reclamantes eran solicitantes, simultáneamente, de adopción y acogimiento, era conveniente valorar declarar incompatibles ambas condiciones, al menos de forma simultánea en el tiempo, pues podía generar situaciones muy delicadas que redundasen en perjuicio de los menores acogidos o adoptados.

Esta propuesta de mejora cristalizó en la incompatibilidad recogida en el artículo 14. 1 e) de la Orden de 16 de enero de 2009, por la que se regula el programa de acogimiento familiar en Castilla-La Mancha. Una persona o familia no puede solicitar su participación en el programa de acogimiento mientras esté inconclusa una idoneidad para adopción o se haya producido un rechazo injustificado. También se contempló la posibilidad de que la solicitud de adopción, realizada por quien ya esté incorporado a la bolsa de acogedores, dejará sin efecto la de acogimiento.

#### ***e) Tramitación con países que no han suscrito el protocolo de La Haya***

Las recientes Observaciones de Naciones Unidas respecto a España (octubre 2010) han concluido que es preciso continuar *los esfuerzos para garantizar el respeto a los derechos de la infancia en todas las fases del proceso de adopción internacional, incluyendo en el país del niño o niña. Y, con ese fin, un primer paso es asegurar que las adopciones internacionales sólo tienen lugar con aquellos países que han ratificado la Convención de la Haya de 1993. Éste es el nexo común que comparten las últimas actuaciones relevantes en adopción internacional, que abordaban aspectos relacionados con este problema, y que se han reiterado respecto a los siguientes países: Kazajstán, Etiopía y Ucrania.*

Así, hemos intervenido en casos en los que, ante la compleja situación jurídica en la que se encontraba algún menor en proceso de adopción, surgía la necesidad de actualizar certificación de idoneidad. En ellos, dirigió nuestra intervención la obligación de la Entidad Pública de favorecer y promover la agilización de los procesos administrativos en general, siempre en interés del menor, de acuerdo con los principios de actuación en materia de adopción enumerados en el artículo 3 del Decreto 45/2005.

Así, se recomendó la admisión de *la solicitud de actualización de la declaración de idoneidad para la modificación del intervalo de edad en el certificado de idoneidad de la reclamante y se valorase adecuadamente la concreta cuestión objeto de actualización. Además, se propuso que, para el caso de que los o las menores se encuentren en situación de desamparo en su país de origen, y una vez hayan adquirido la*

nacionalidad española, *se adoptasen todas las medidas necesarias, incluso asumir la tutela de dicho menor, de acuerdo con la ley española.*

El incumplimiento de sus obligaciones por parte de las ECAIs ha constituido el eje de alguna actuación reciente respecto a países que no habían suscrito el Convenio de la Haya. Así, por ejemplo, la diferencia de edad existente entre la edad real de menores adoptados en Etiopía y la que les atribuye la ECAI en la preasignación. En algunos casos, la diferencia oscilaba entre 4 y 6 años. En estos supuestos, la intervención se ha centrado en la necesidad de apoyo de las Administraciones de Salud y Bienestar Social, Sanidad y Educación, como en la necesidad de poner fin a este tipo de irregularidades.

Respecto a la primera cuestión, recomendamos *que se supervisase adecuadamente la prestación del servicio post-adoptivo en lo que a la atención y orientación individualizada de adoptantes se refiere, incluyendo la preparación del personal profesional que presta servicio en Toledo y mejorando la identificación del local donde realiza su actividad.*

En relación a la reiteración de irregularidades respecto a los países mencionados, recomendamos *adoptar las medidas para dejar de tramitar expedientes con países que no se hayan adherido al Convenio Internacional de La Haya, y que se inicien investigaciones para aclarar los motivos por los que una ECAI no advierta de la circunstancia de mayor edad de los niños o las niñas, ni tampoco respecto a una praxis en el país de reducción de la edad de menores en adopción, que puede resultar fraudulenta respecto a lo dispuesto en el Decreto 45/2005, de 19 de abril por el que se regula la adopción internacional de menores.*

La respuesta de la Administración, recibida pocos días antes del cierre de este Informe, daba cuenta del cambio en la entidad encargada del seguimiento post-adoptivo, y comunicaba la apertura de un expediente sancionador a la ECAI responsable.

Finalmente, no podemos obviar el Informe recientemente concluido por el Senado respecto a la adopción, el acogimiento familiar y otras figuras afines, que ya ha sido mencionado con anterioridad. La justificación última de dicho Informe se encuentra en la diferente respuesta que la ciudadanía española muestra en la adopción regional frente a la internacional. La intervención de la Alta Cámara pretendía concretar las causas por las que las familias españolas son capaces de soportar largos procedimientos internacionales y viajar a remotos países, y sin embargo no están tan dispuestas a adoptar menores de su Comunidad autónoma.

Recomendamos vivamente la lectura de las conclusiones y recomendaciones de dicho Informe, que ha aportado mucha luz al respecto. No obstante, la inexistencia de menores de corta edad adoptables en los países que hasta la fecha han contribuido más al desarrollo de la adopción internacional está generando, tal y como hemos referido en el capítulo 6, una tendencia a un menor desequilibrio, incrementándose las adopciones regionales y disminuyendo las internacionales. Es un momento por tanto óptimo para mejorar los procedimientos, herramientas y garantías de las adopciones que se producen en España, lo que exige la mejora y mayor celeridad de

los procedimientos judiciales en los acogimientos pre-adoptivos, incluidos los relativos a las oposiciones de las familias biológicas.

#### 9.1.6. Menores en conflicto e infractores

Las Observaciones finales del Comité de los Derechos del Niño valoran positivamente *“el aumento de los recursos humanos y financieros destinados al sistema de justicia juvenil”*, y reconocen *“los esfuerzos realizados para formar a profesionales que trabajan con el sistema de justicia juvenil en torno a cuestiones de infancia”*. A pesar de ello, preocupa que *“los desarrollos legislativos han llevado a endurecer las medidas dirigidos a niños y niñas que han cometido delitos serios”*, por lo que se recomienda que, al revisar su legislación, España *“minimice las medidas más severas hacia la infancia, incluso en los casos en los que se hayan cometido delitos penales graves”*.

Se recomienda también que los estándares de justicia juvenil sean aplicados, en particular los recogidos directamente en la Convención, en las *“Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia Juvenil (Reglas de Beijing)*, las *Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil (Directrices de Riad)*, y las reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad (*Reglas de La Habana*). Así, se invita a nuestro país a que, tomando en cuenta la Observación General nº 10 del Comité sobre *“Los derechos del niño en justicia de menores”* (2007), fortalezcan las medidas preventivas, tales como apoyar el papel de las familias y comunidades para ayudar a eliminar las condiciones sociales que afrontan niños y niñas para entrar en contacto con el sistema de justicia juvenil, adoptando todas las medidas posibles para evitar su estigmatización.

Otra recomendación propone mejorar los programas de formación sobre estándares internacionales relevantes, dirigidos a profesionales que trabajan en el sistema de justicia penal.

El trabajo de la Institución ha venido marcado por el Informe concluido en 2006/2007 sobre Centros de Reforma, pues con anterioridad no se tramitó expediente alguno. Ello contribuye a constatar la invisibilidad de un sistema marcado por el deseo de evitar la estigmatización. El Informe alcanzaba una serie de conclusiones sobre aspectos mejorables, entre los que destacaba el relativo a la mejora de las instalaciones. Resaltaba la necesidad de realizar inversiones en Nuestra Señora de la Paz (cuyo inmueble era de titularidad pública) y Albaidel (de titularidad y gestión pública), y de mejorar la gestión de recursos en este último centro.

Desde entonces, diferentes actuaciones tramitadas han profundizado en esas conclusiones previas.

### *a) Comunicaciones con el menor*

La situación de las instalaciones del centro “Nuestra Señora de la Paz” respecto al estado de la habitación en que se había ubicado a un menor, la escasa intimidad en comunicaciones presenciales y la dificultad de las telefónicas y la deficiente atención de la atención sanitaria recibida por el niño, fueron los objetivos de una reclamación ciudadana. Dado que la respuesta de la Consejería se limitaba a dar traslado del informe de un centro gestionado por una entidad colaboradora, nuestra primera recomendación exigió que *“esa Consejería, en las quejas que se refieran a condiciones de centros de menores emita su valoración –como había hecho hasta ahora– respecto a las informaciones que puedan emitir los responsables de los referidos recursos”*. Estimamos preciso también recomendar que *se supervisasen regularmente las instalaciones de los centros de cumplimiento de medidas, verificando la óptima habitabilidad de las todas las dependencias que utilicen menores*.

Respecto al contacto con la familia, recomendamos que *se verifique que, exclusivamente, se limita la intimidad de las visitas y comunicaciones en aquellos casos en que expresamente así lo haya dispuesto la autoridad judicial, o exista riesgo para la seguridad e integridad de las personas, en cuyo caso se comunicará inmediatamente al Juez que se ha suspendido la comunicación*. Por último, recomendamos que *en la atención sanitaria a menores que cumplen medidas de internamiento se observen las prescripciones médicas, y se adopten las cautelas precisas para que las revisiones médicas se puedan realizar, y los materiales ortopédicos se puedan sustituir con la debida anticipación*.

La respuesta subrayaba que la falta de valoración se había debido a que fue la Delegación Provincial en cuyo territorio está el centro la que remitió sin informe de valoración el emitido por la entidad. Y, sobre la mejora de las condiciones de habitabilidad, se argumentaba que, habiendo concedido diferentes subvenciones a la entidad gestora para la mejora de las instalaciones, y comprobando que ésta no se hacía efectiva, se había optado por proceder “al cierre definitivo del centro”.

Respecto a la recomendación sobre la ausencia de intimidad en comunicaciones, se invocó el *“celo profesional, quizá excesivo”* en un intento de supervisar y valorar todas las posibles variables que pudieran estar afectando al menor ingresado cautelarmente, con carácter terapéutico. En este punto, la respuesta recogía un argumento utilizado ya por esta Defensoría cuando elaboró el estudio sobre los *“Centros de Reforma de Menores”*: *“Atender a menores del sistema de protección y de ejecución de medidas en un mismo centro... producido una cierta confusión en las relaciones con las familias, asimilando ambas situaciones.”* En consecuencia, el centro de referencia había dejado *“de ejecutar medidas judiciales de internamiento terapéutico el 30 de junio de este año”*.

Respecto a la salud, la respuesta argumentaba diferentes factores que hacen compleja la atención sanitaria en internamientos cautelares: el incremento de peso de las y los menores ante una medida que conlleva internamiento, y que, debido a su naturaleza cautelar, genera cambios bruscos en los hábitos de alimentación, sueño y locomoción de los menores; el carácter de éstos, que hace difícil una adaptación

calmada; y la dificultad de coordinar en períodos de tiempo reducidos los recursos sanitarios necesarios.

Otro asunto que ha suscitado diferentes actuaciones ha sido la calidad, intensidad y frecuencia de las comunicaciones a que tienen derecho los menores que cumplen medidas de internamiento en Castilla-La Mancha. Así, al asunto anterior, superado merced al cierre de *Nuestra Señora de la Paz*, se sumó el planteado en relación al centro de *La Cañada* respecto a las dificultades de la familia de un menor tanto para contactar con él en los horarios establecidos por el centro, como para hablar con los y las profesionales que efectuaban el seguimiento educativo del niño.

Propusimos a la Consejería de Salud y Bienestar Social *que, en el ejercicio de sus funciones supervisoras, hiciera observar al centro de La Cañada, como buena práctica exigible, la devolución por los profesionales de las llamadas telefónicas de los familiares, en todo caso. También recomendamos que se valorase, teniendo en cuenta las sucesivas ampliaciones que ha sufrido el centro en los últimos años, la necesidad de incrementar el número de líneas telefónicas que precisa para dar respuesta efectiva al derecho de los menores a mantener comunicaciones con sus familias, y la posibilidad de incrementar el número de personas que atienden el servicio telefónico.*

La Administración, en respuesta a nuestra resolución, informó de las medidas adoptadas por la entidad gestora de *La Cañada*, que consistieron en el aumento de dos a cuatro líneas fijas bidireccionales, y de dos a tres líneas de telefonía móvil bidireccionales, y en la incorporación de siete terminales de teléfonos móviles, de nueva adquisición, lo que suponía al menos un dispositivo para cada uno de los hogares existentes y funcionalmente autónomos. Finalmente, la Consejería también tenía en estudio junto a Diagrama la instalación de cabinas telefónicas en el centro para que, dentro de los horarios establecidos, pudieran ser utilizadas por las y los menores.

También relacionadas con el ejercicio de derechos constitucionales que se ven necesariamente limitados por el cumplimiento de medidas de responsabilidad penal en menores, han sido varias las actuaciones que han puesto de manifiesto la dificultad de las familias para mantener contacto telefónico mientras estos y estas menores se encuentran cumpliendo su responsabilidad penal.

#### ***b) Las condiciones de seguridad***

A comienzos de 2009 iniciamos una investigación de oficio para conocer los motivos por los que la seguridad en el centro público “Albaidel” se había apartado de los estándares de todas las normas internacionales, y concluido con un menor con traumatismo facial por heridas causadas a consecuencia del empleo de las defensas de goma por los vigilantes de seguridad. Tuvimos acceso al informe interno del servicio de familia de la Delegación Provincial de Salud y Bienestar Social en Albacete, que consideramos un análisis formidable, sereno y valiente de las medidas que resultaba preciso adoptar para evitar que se reprodujeran situaciones de violencia similares. No obstante, matizamos que, en lugar de objetivos de mejora, las

conclusiones de ese informe constituían auténticos deberes legales, de naturaleza imperativa. Y en virtud de ello, formulamos el siguiente Recordatorio de Deberes legales:

- Que se controlase que las infracciones cometidas por menores sean sancionadas con arreglo al procedimiento disciplinario previsto en el Real Decreto 1774/2004, de 30 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 5/2000, disponiendo los medios previstos en el informe para garantizar un procedimiento diferenciado entre la instrucción y la resolución.
- Que se articulasen los medios para que los hechos constitutivos de infracciones extraordinarias sean puestos inmediatamente en conocimiento de la dirección del centro, cualquiera que sea la hora en que se produzcan, con la finalidad de que dicho órgano responsable valore la procedencia de la comunicación al juzgado.
- Que las medidas de separación de grupo se hicieran efectivas en horario de actividad ordinaria (matutino o vespertino).
- Que recordase al personal profesional de seguridad la conveniencia de priorizar la contención física y la sujeción mecánica antes que el uso de defensas de goma.
- Que garantizase que el personal a su servicio en “Albaidel” cumple estrictamente las directrices de la dirección en cuanto a horarios.
- Que no se propusiese el cambio de centro de menores que cumplan medidas de internamiento, salvo en los caso previstos en la Ley.
- Que cuando algún empleado público efectúe llamadas a familiares comunicando hechos graves, o realice otras gestiones externas al centro sin la debida autorización, se depurasen las responsabilidades administrativas procedentes.

La respuesta aceptó la resolución, y adquirió el compromiso de comunicar inmediatamente a esta Institución el documento del Plan de Mejora de Albaidel, en el que la Consejería trabajaba, colaborando con profesionales del centro y con asesores cualificados de las Delegaciones Provinciales de la Administración regional en Albacete, y de la Dirección General de La Familia. A finales de marzo de 2011, la Consejería ha remitido el Plan detallado de Mejoras previsto, con un cronograma que compromete los objetivos en un marco temporal. El Plan prevé la construcción de un nuevo centro de cumplimiento de medidas, muy cercano al emplazamiento del actual, que sustituirá el espacio físico, haciéndolo arquitectónica y funcionalmente más acorde con la realidad a la que se destina.

***c) El derecho a la intimidad y a solicitar entrevistas y plantear quejas al Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha***

Respecto al derecho a la intimidad, y al ejercicio del derecho que los y las menores infractores que cumplen medidas de internamiento tienen de entrevistarse con el Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha, una actuación tuvo lugar después de que la Institución visitase los centros en el marco del informe sobre “Centros de Reforma”, y pretendía que analizásemos los estándares de calidad en cuanto al respeto al derecho a la intimidad en “Albaidel”. Ello, tras conocer la queja de una menor respecto a que se le había realizado un segundo registro de su cuarto sin su presencia –después de uno previo, realizado con ella allí–, que se le había retenido y abierto correspondencia, y que había tenido problemas tras manifestar su deseo de mantener una entrevista personal con la entonces titular de la Oficina del Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha.

Recomendamos a la Administración competente de la ejecución de medidas judiciales en Castilla-La Mancha *que vigilase que los responsables de los centros en que los menores cumplen medidas, cuando no existan razones que afecten a la integridad, a la salud o a la seguridad de las personas, no lleven a efecto registros sin su presencia. También que adoptase medidas para que los responsables de los centros no cuestionasen los motivos del ejercicio de los derechos que el ordenamiento reconoce a los menores. Además, formulamos una Propuesta de Mejora para que, cuando un menor se fugue o no retorne, elaborasen un listado de las pertenencias, que permita que, al serles restituidas, puedan comprobar que están todas.*

La Administración no aceptó las recomendaciones, y expuso, nuevamente, sus argumentos de que no entendía que se hubiera apartado de la normativa. Tras replicar que no estábamos de acuerdo con ello, dimos por no aceptada la resolución, y lo comunicamos a la interesada, finalizando la intervención.

## *9.2. Actividad extraordinaria*

Bajo este epígrafe incluiremos las actividades desarrolladas por la Institución en plano diferente al de la tramitación de las quejas, incluyendo trabajos monográficos, actividades de difusión de la CDN, ponencias realizadas en marcos dirigidos a la protección de los derechos de menores, y actividades que, en general, hayan tenido como finalidad promover el conocimiento de las y los propios menores de sus derechos, y la forma de ejercerlos.

Estas actividades complementan lo resuelto por la Oficina del Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha y ayudan a comprender la inquietud de este Comisionado por contribuir a la difusión de los derechos de la Convención, pero también toda una serie de actividades que pretenden extender las buenas prácticas preventivas como expresión de la mejor contribución a la defensa de los derechos, y, especialmente, respecto a aquéllos como el derecho al honor y a la propia imagen, o a

la vida, a la salud y a la integridad, en los que su vulneración es difícilmente reparable.

### *9.2.1. Actividad relativa a la protección social y jurídica de los derechos de los menores*

En el origen de toda esta actividad, cabría destacar la organización por la Institución, en 2003, de un **primer Foro sobre la protección de los derechos de los Menores** con presencia de expertos españoles y europeos, celebrado en Albacete, y en el que, simultáneamente al desarrollo de las ponencias, se visitaron tres centros de menores (dos en Albacete: Arco Iris, y Albaidel; y otro, en Guadalajara: Casa Joven). Las ponencias corrieron a cargo de Jordi Cots, Adjunto para la Infancia del Síndic de Greuges de Cataluña; Stefan Vanistendael, Secretario General Adjunto del Bureau International Catholique de l'Enfant y, de María Acalde Sánchez, Profesora Titular de Derecho Penal de la Universidad de Cádiz.

El objetivo era recabar la opinión ciudadana sobre aquellas materias que preocupaban a la Institución, para hacer llegar las reflexiones finales a la Administración. La actividad se dirigió a profesionales que trabajan en distintas instituciones de protección, ONGs, padres y ciudadanía en general. La asistencia fue de 180 personas.

Tiempo después, la Institución recabó nuevamente la ayuda de Jordi Cots i Moner, ya ex-adjunto al Síndic de Greuges de Cataluña, y organizó **un seminario sobre “los derechos de los niños”**.

Una primera parte del mismo versó sobre “Los derechos de los niños: de la Convención a la práctica cotidiana”, asistiendo a ella miembros de esta Institución, representantes de las Consejerías de Salud, Educación y Bienestar Social, representantes de la Fiscalía de Menores, del Ayuntamiento de Albacete, y representantes de Asociaciones de padres, niños con discapacidad, drogodependientes, inmigrantes y mujeres. Jordi Cots destacó que la normativa no basta para lograr los objetivos que prevé, siendo imprescindible su impulso, desde distintas instancias, para lograr su efectiva aplicación. Recordó que los y las profesionales de infancia son responsables naturales de dicha aplicación, haciendo referencia a la necesaria colaboración que con este colectivo ha de establecer cualquiera que se dedique a la defensa de los derechos de menores.

La segunda sesión se desarrolló bajo el título “La defensa de los derechos de los niños desde las Instituciones Defensoras del pueblo” y tuvo como destino exclusivo al personal de la Institución. De la experiencia del Síndic se extrapolaron algunas cuestiones comunes al funcionamiento de estas Instituciones: los criterios para delimitar las quejas en función de las áreas, el contenido y las personas afectadas; el establecimiento de relaciones institucionales con otras Administraciones; el

contenido de los Informes y visitas realizados; la motivación y justificación de la apertura de quejas de oficio, etc.

Un tercer hito en la actividad extraordinaria de la Defensoría en la protección social y jurídica del menor lo conformó la participación en **las XX Jornadas de coordinación de Defensores del Pueblo**, celebradas en Alicante en 2004. Desdoblaremos la referencia entre la ponencia realizada por la titular de la Institución, y las conclusiones alcanzadas en dichas jornadas.

En la **ponencia de esta Institución sobre maltrato institucional**, la Defensora, tras un breve repaso a las instituciones de protección del menor que han existido en nuestro país, describió las causas más frecuentes por las que, de acuerdo con lo apreciado en nuestra corta andadura, el sistema de protección de menores provoca violencia en los niños. Las concretamos en cuatro:

- La burocratización.
- La institucionalización.
- La tecnocracia.
- Las corrientes metodológicas.

La comunicación exponía las evoluciones del actuar administrativo, que habían conducido a cada una de las causas de maltrato aludidas, y culminaba con unas conclusiones respecto a los tres grandes grupos de aspectos a mejorar: los medios materiales y personales, las intervenciones sobre los menores, y los resultados obtenidos de la conjunción de los dos anteriores.

Respecto a los recursos materiales, se concluía que los recursos residenciales resultaban, en la práctica, poco estimulantes para los menores, e incluso desordenados, descuidados o sucios, y, en ocasiones, insuficientes a la vista de la magnitud de las necesidades reales. La ponencia llamaba la atención sobre la ausencia de estudios solventes de carácter integral que evaluaran los resultados a largo plazo de las intervenciones de protección realizadas.

En las mismas jornadas, **los Defensores autonómicos y el estatal** alcanzaron **unas conclusiones**, que creemos que todavía tienen vigencia, por lo que estimamos adecuado reproducirlas:

- Menores y adolescentes tienen derecho a vivir en una sociedad que les ayude a desarrollarse como personas en un entorno de convivencia, a contar con personas adultas que les acompañen en su desarrollo, que les enseñen a comprender que forman parte de una comunidad, y, en consecuencia, a respetar normas y límites de convivencia.
- La aparición de situaciones conflictivas que tienen a niños, niñas y adolescentes como protagonistas y que concitan la preocupación de la sociedad, no debe hacernos olvidar que la infancia y adolescencia forman parte de una realidad social que todos compartimos y de la que somos corresponsables.

- Sólo la participación de menores y adolescentes en la gestión de su propia vida y en los ámbitos de convivencia familiar, escolar y social podrá garantizar esa implicación directa que se requiere para su adecuado desarrollo.
- Para que el sistema de protección ofrezca a las y los menores a quienes se atiende soluciones adecuadas y oportunas a su situación personal, debería organizar sus actuaciones e intervención de manera ágil, individualizada, objetiva y flexible.

Como respuesta a estas necesidades, planteamos las siguientes Propuestas:

1. “Que se evalúe y analice si los servicios públicos destinados a la atención de la infancia y adolescencia están dando una respuesta adecuada a sus nuevas necesidades.
2. Que, con independencia de las distintas posiciones que puedan adoptarse respecto de la actual reforma de la Ley Penal del Menor, cualquier propuesta de mejora debe basarse en una evaluación y ponderación del actual marco normativo, de los medios actuales puestos a su disposición, y de la eficacia de las medidas para lograr que los y las adolescentes se hagan responsables de sus conductas.
3. Que, ante las distintas manifestaciones de violencia, es imprescindible que las Administraciones Públicas impulsen planes de coordinación de sus actuaciones y programas en relación con la prevención y atención de este fenómeno social en los diferentes ámbitos en los que se produzca.
4. Que desde los poderes públicos se fomenten las potencialidades que presentan las nuevas tecnologías como herramienta formativa, educativa y de ocio para las personas menores. Que se establezca una regulación que elimine los riesgos derivados de los contenidos ilícitos, nocivos y peligrosos que presentan, y que se propicie la educación en un uso responsable y seguro.
5. Que las Administraciones den prioridad a los planes de convivencia en los centros educativos y difundan las buenas prácticas que ya existen, poniendo una especial atención en los aspectos organizativos, de distribución del alumnado y de implicación de los núcleos familiares en la actividad educativa.
6. Que ante los fenómenos grupales de adolescentes y jóvenes denominados tribus urbanas, ha de diferenciarse lo que son manifestaciones propias de su forma de ser y necesidad de pertenencia a un determinado colectivo, de aquéllas que suponen una ruptura de la convivencia social y que requieren la adopción de medidas adecuadas y efectivas.
7. Que los diferentes agentes sociales (comunidad, escuela, familia, los medios de comunicación...) den una respuesta integral, coherente y no contradictoria respecto a los consumos tempranos y perjudiciales de

sustancias tóxicas y estupefacientes, de alcohol y de tabaco, que deben ser considerados como un problema de salud pública”.

En las XXI Jornadas de Coordinación de León, en 2006, se abordaron las problemáticas específicas de las garantías de los derechos del colectivo de Menores Extranjeros No Acompañados. Esta reflexión dio pie a la formalización de **la Declaración sobre la práctica administrativa en los Procedimientos de Protección de los MENAs**.

Las Defensorías autonómicas y la estatal coincidieron al subrayar la necesidad de alcanzar acuerdos entre las distintas Administraciones Públicas en un tema tan importante, desde el punto de vista de los derechos de las y los menores. Asimismo, se advirtió que éste era sólo un primer paso en la obligación inexcusable de las Administraciones Públicas de velar por el interés primordial del menor, tal como establece el art. 3 de la Convención de los Derechos del Niño. También el art. 2.1 de esa CDN prohíbe explícitamente la discriminación de la persona menor por razón de origen nacional. Las conclusiones concretas del manifiesto fueron:

*Las Administraciones competentes en las distintas Comunidades autónomas deben asumir la tutela del menor de forma inmediata, mientras estudian la realidad del menor y de su núcleo familiar, y deben documentar al menor y tramitar su residencia cuando quede acreditada la dificultad de retorno con su familia.*

*Los menores no deben ser repatriados a sus países de origen salvo que existan garantías de que la reintegración a su núcleo familiar de origen (o recurso de protección alternativo) asegure el mejor interés para el menor.*

*Las pruebas médicas previas de determinación de la edad sólo deberán ser realizadas en casos de duda, con el asesoramiento de expertos independientes y tecnología moderna, combinando pruebas físicas, sociales y psicológicas.*

*Los menores deberían recibir asistencia jurídica independiente de la Administración, con el fin de asegurar que los procesos administrativos o judiciales se lleven a cabo teniendo en cuenta su interés superior.*

*Las Comunidades autónomas deben coordinar sus modelos de atención a menores inmigrantes no acompañados para evitar “fugas” a aquellas Comunidades que garantizan mejor el proceso de tutela y residencia y que ofrecen mejores recursos socioeducativos. Asimismo, coordinarán su actuación con la Delegaciones del Gobierno para evitar disfunciones y asegurar que la propuesta sea la más adecuada al interés del menor en cada caso. A tal efecto, es necesario disponer de un registro unificado de menores inmigrantes no acompañados compartido por todas las Administraciones públicas con competencias en la cuestión.*

*En la atención a los menores no acompañados deben diseñarse y planificarse los recursos necesarios para favorecer su desarrollo integral y facilitar su inserción en la sociedad de acogida. Especialmente importante es la necesidad de superar las actitudes de rechazo social que acompañan en ocasiones a las medidas de acogida y protección de estos menores.*

*Los centros de acogida de menores inmigrantes no acompañados deben presentar garantías de adecuación espacial, sanitaria y educativa.*

Después de ello, la Oficina del Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha ha desarrollado **colaboraciones con Save the Children y con Unicef para proponer Buenas Prácticas y difundir los derechos de los MENAs**. Así, se participó en la elaboración y difusión de un Código de Buenas Prácticas por parte de Save the Children en el que se pretendían recoger, junto a los derechos más esenciales –como aquéllos invocados en la Declaración de León, ya enunciados– las buenas prácticas que podían dotar de un valor añadido a los procedimientos de protección referidos a los MENAs. A nivel autonómico, contribuimos a la revisión de un material diseñado por esa entidad para la difusión de los derechos de estos menores inmigrantes en Castilla-La Mancha.

**Una jornada de trabajo sobre “los sistemas de protección de menores en la España de las autonomías”**, celebrada en la Universidad Pontificia de Comillas (Madrid) en 2006, y que contó con la asistencia de jueces, fiscales, diferentes profesionales de los servicios sociales, de ámbito regional y municipal, personal de las ONGs que trabaja en este campo, y personal de las distintas Defensorías. La jornada permitió analizar la praxis de las diferentes Comunidades autónomas en lo concerniente a situaciones de riesgo, desamparo, acogimiento residencial y familiar.

La Oficina colaboró en una **Mesa de trabajo “La participación de los menores extranjeros no acompañados y el derecho a ser oídos”**, promovida por Save The Children y ACNUR, en la que se contrastaron las diferencias existentes entre unas y otras Comunidades autónomas en el modo de abordar el ejercicio de este derecho y sus garantías. El estudio comparativo permitió comprobar algunas deficiencias en materia de representación y defensa de estos menores ante los procedimientos de repatriación. Se puso especial énfasis en su derecho a ser informados de su situación legal y de nuestro sistema de protección, que los ampara. En suma, se demandó un especial cuidado en la aplicación a este colectivo de la Convención de los Derechos de los Niños.

Por otra parte, la realización de un **Curso de verano sobre “Incidencia de la violencia en la aplicación de la Convención de los Derechos de la Infancia”**, constituyó otro hito de nuestra actividad complementaria, coincidiendo con el vigésimo aniversario de la Convención. Fue desarrollado en el marco de un convenio suscrito con la Universidad de Castilla-La Mancha, en julio de 2008 en Cuenca. A la actividad concurrieron titulares de Instituciones como el Defensor del Pueblo de España, la Defensora de la Rioja, el Defensor del Menor de la Comunidad de Madrid, y autoridades reconocidas como José San Martín, director del Centro “Reina Sofía” para el estudio de la Violencia, y el Fiscal Félix Pantoja.

En las mesas redondas se asistió a un intercambio de reflexiones de parte de los diferentes protagonistas que tienen relación con el acoso escolar: profesorado, padres y madres, víctimas, mediadores, y, en representación de la Administración educativa, la coordinadora del equipo de Apoyo a la Convivencia. También se dio a conocer cómo afecta la violencia intrafamiliar a las y los menores que la sufren,

generan o participan, y cuáles son los mecanismos de los que se ha dotado la Administración para trabajar su recuperación.

Por último, en el curso se abordó la violencia de que pueden ser objeto menores y jóvenes a través de Internet, mediante sendas comunicaciones realizadas por representantes de las entidades “*Pantallas Amigas*” y “*Protégeles*”, encontrándose también representada la organización que ofrece respuesta a estas cuestiones en Castilla-La Mancha, “*Ínsula Barataria*”.

Finalmente, la Defensoría ha desplegado un conjunto de actividad extraordinaria dirigida a contribuir a la evaluación de la aplicación de la Convención en España. Dicha actividad se ha articulado a través de distintas actuaciones:

A título individual, la Institución respondió a la demanda del Ministerio (en aquel momento de Trabajo y Asuntos Sociales) respecto a las cuestiones más relevantes observadas en la tramitación de las quejas en cuanto a la aplicación de la Convención. El informe en que se concretó la colaboración trataba de complementar la visión del Ministerio competente respecto a los aspectos de la actuación de las Administraciones que precisaban una mejora.

En la otra vertiente, la Defensoría ha tratado de complementar la visión pública con aportaciones a realizar al Comité de Naciones Unidas de Ginebra, a través de la Plataforma de Organizaciones de Infancia. A este respecto, el trabajo comenzó en un **Encuentro anual entre las Defensorías y la Plataforma de organizaciones de la infancia (P.O.I.)** celebrado en Madrid en junio de 2006, con el objetivo fundamental de compartir las actuaciones realizadas por cada una de las Defensorías y las entidades miembros de la Plataforma. Dado su carácter anual y el compromiso de las personas participantes, este encuentro se ha constituido en Foro periódico para el análisis de los problemas existentes en esta materia, y el estudio e implementación de soluciones susceptibles de ser aplicadas a situaciones concretas.

A partir de ese momento, se desplegó **un trabajo permanente de colaboración con la POI** que ha cristalizado en **la cooperación en desarrollo de los trabajos preparatorios del Informe Complementario al del Estado español** que la Plataforma de Organizaciones de Infancia presentó al Comité de seguimiento de la aplicación de la CDN, con sede en Ginebra.

Dicho trámite es relevante, ya que los Informes (III y IV) sobre la aplicación de la Convención de los Derechos del Niño suponen el primer Informe integral sobre infancia presentado por nuestro país desde el año 2002, en que el II Informe resultó enjuiciado de forma crítica por el organismo internacional.

Esta actividad preparatoria concluyó con **el III Encuentro entre Defensorías y la Plataforma de Organizaciones de Infancia**, el 17 de marzo de 2009 en Guadalajara, al que concurrieron, como miembros de la citada entidad: Unicef, Save the Children, Cruz Roja, Fundación Anar, Fundación O’belen, Movimiento Scout, Aldeas infantiles SOS, Fundación Diagrama, Movimiento Junior de Acción Católica, Proyecto Solidario, y la Federación de Asociaciones para la prevención del Maltrato Infantil. Entre las Defensorías con actividad en derechos de los menores,

concurrieron el Defensor del Pueblo de España, y homólogos autonómicos como el Defensor del Pueblo de Andalucía, la Defensora de La Rioja, el Defensor del Pueblo de Navarra, el Justicia de Aragón, la Procuradora General del Principado de Asturias, el Valedor do Pobo Galego y el Defensor del Menor de la Comunidad de Madrid, además de diverso personal de la Oficina del Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha.

En el trabajo previo se elaboró y remitió, en colaboración con la POI, una ficha a todas las entidades para hacer posible un trabajo ágil y conseguir que el encuentro resultase productivo. Inaugurada la jornada, representantes de la Plataforma definieron el “*iter*” del Informe Complementario, y revisaron aspectos relativos al trabajo, a sus pautas metodológicas y a sus temáticas. A continuación, tuvo lugar el debate en plenario en torno a los posibles aspectos específicos de abordaje en los subgrupos de trabajo constituidos en el seno de la Plataforma, para la elaboración de su Informe Complementario.

De esta forma, el Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha ha tratado de influir en la elaboración de las **Observaciones Finales a España del Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas (CRC/C/ESP/CO/3-4), de 29 de septiembre de 2010**, a través de las dos vías de captación de información que dicho organismo utiliza: la de la Administración estatal y la de las Organizaciones de Infancia.

De entre los aspectos generales de las observaciones, hemos de destacar la insistencia del Comité en que la legislación estatal se sintonice con la de las Comunidades autónomas, con la finalidad de que se adopten *todas las medidas necesarias para asegurar que la legislación del Estado y las regulaciones administrativas en todas las Comunidades son completamente acordes con los principios y disposiciones de la Convención*”.

Especialmente significativa para la Oficina del Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha resulta la Observación del Comité respecto a la compilación de datos, ya que concluye que la actividad del Observatorio de Infancia en el ámbito de la investigación, el análisis y la recopilación de datos preocupa por su carácter fragmentado, que no cubre todas las áreas de la Convención y se lleva a cabo de forma irregular a nivel nacional y autonómico. A este respecto, conviene no olvidar que también la Comisión Especial del Senado señala que *“desde el punto de vista técnico, una de las asignaturas pendientes del modelo de protección de la infancia es la falta de datos que permitan tener una radiografía del sistema para poder evaluarlo: hay pocas memorias de gestión, no existen estadísticas fiables, y la información normalizada accesible es escasa. En definitiva, la calidad de los datos e información que aportan las Comunidades autónomas es deficiente, por lo que el análisis es, en muchos casos, especulativo”*.

Sobre la incorporación efectiva del principio del Interés Superior del Menor en la legislación española y autonómica, y en la profundización en su utilización por parte de la judicatura, las Observaciones reconocen el esfuerzo pero mantienen la preocupación efectiva por la falta de *“un proceso uniforme para determinar lo que constituye el interés superior del menor, junto a las diferencias persistentes en la práctica en*

*cada Comunidad autónoma en lo referido a comprensión y aplicación de este principio, particularmente en casos de MENAS, procesos de repatriación y adopción”.*

Para concluir con el análisis de las novedades aportadas por las Observaciones, es especialmente relevante la recomendación formulada para el establecimiento de un órgano independiente para el seguimiento de las condiciones de ingreso y la tramitación de las quejas presentadas por niños y niñas que se encuentren en centros de trastornos de conducta de gestión privada.

En último lugar, reseñamos la actividad reciente de la Oficina en la realización de las entrevistas que conforman el trabajo de campo del presente Informe. Este despliegue, en colaboración estrecha con la Facultad de Trabajo Social, ha exigido un esfuerzo para realizar las más de 100 entrevistas que servirán para evaluar la aplicación práctica de la Ley. Precisamente, la amplitud del trabajo nos ha permitido conocer en profundidad el sistema público y concertado de atención al menor en la región. Además, la realización de las entrevistas mediante equipos mixtos (profesorado de la Facultad de Trabajo Social-asesores y/o personal técnico de la Oficina) ha tratado de garantizar la obtención de una importante cantidad de información, cualitativamente relevante.

### *9.2.2. Actividad relativa a la garantía de los derechos de los menores en el ámbito del cumplimiento de la responsabilidad penal*

En este campo, la actividad comenzó con la participación en un taller de **“Menores en Reforma”**, celebrado en la Sede del Sindic de Greuges de la Comunidad Valenciana, y sirvió de preparación para las XVII Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo, celebradas en 2002.

En 2005 la Oficina participó activamente en las **Jornadas sobre el nuevo Reglamento de Responsabilidad Penal del Menor**, celebradas en el Decanato de la Facultad de Derecho de la Universidad de Murcia, convocadas por el Observatorio Internacional de Justicia Juvenil, y organizadas por la Fundación Diagrama. Actividad que estuvo dirigida a profesionales de los centros de cumplimiento de medidas, Judicatura, Fiscalía, y miembros de los Equipos de Menores. El trabajo se estructuró en cuatro mesas: modalidades de internamiento en centros, ejecución de varias medidas, contactos de la persona menor con el exterior, y mantenimiento del orden y la convivencia en el centro.

Tratamos de difundir buena parte de la praxis analizada en **la Jornada sobre la aplicación práctica del reglamento del menor, aprobado por el Real decreto 1774/04, de 30 de julio**, realizada en Toledo en marzo de 2005 y promovida por la Consejería de Bienestar Social, con el objetivo de debatir la inminente entrada en vigor -prevista para el 1 de marzo de 2005- del Reglamento de la Ley Orgánica 5/2000, aprobado por Real Decreto 1774/04, de 30 de julio. En el debate abierto se hizo alusión a diferentes cuestiones, destacando la necesidad de mejorar los espacios

de detención en comisarías y Juzgados, y de facilitar el traslado de los y las menores a los Juzgados en condiciones de completo anonimato.

La Oficina del Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha tuvo también participación activa en la **Jornada Profesional “Justicia Juvenil en España. Aplicación y Reforma de la L.O. 5/2000”**, celebrada en diciembre de 2006 a instancias de la Plataforma de Organizaciones de la Infancia (POI), y con la colaboración del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Con motivo de la aprobación de la Ley Orgánica 8/2006 de modificación de la Ley Orgánica 5/2000, participamos en la **Jornada de reflexión sobre las consecuencias de la reforma de la ley orgánica 5/2000, de responsabilidad penal de los menores, por la ley orgánica 8/2006**, que tuvo lugar en Madrid durante el mes de diciembre de 2006, convocada por la Plataforma de Organizaciones de la Infancia (POI), con el ánimo de debatir acerca de las posibles repercusiones de dicha reforma sobre la Ley de Responsabilidad Penal de los Menores. Uno de los aspectos de la reforma en el que más se incidió fue el referido a los efectos del incremento de la duración de las medidas que corresponden a los delitos más graves, o la posibilidad de que, si así lo decide el Juez, esas o esos menores puedan pasar a cumplir el resto de su medida en centros penitenciarios, cuando no se alcancen los objetivos en el centro de menores donde la estaban cumpliendo.

Destacada fue asimismo la participación en el **“Congreso Internacional de Fenómenos de Delincuencia Juvenil: Nuevas Formas Penales”**, en noviembre de 2007, organizado por la Dirección General de Reforma Juvenil de la Consejería de Justicia y Administración Pública de la Junta de Andalucía con el apoyo del Observatorio Internacional de Justicia Juvenil.

En el encuentro internacional se dieron cita profesionales, expertos académicos e investigadores procedentes de distintos países con el fin de desarrollar y comunicar las estrategias transversales más avanzadas de respuesta a la delincuencia juvenil, y de tratar los siguientes temas básicos:

- Identificación de los modelos más recientes de delincuencia juvenil, y políticas y mecanismos de intervención y respuesta a los mismos.
- Articulación de políticas adecuadas que relacionen protección y reforma, previendo las situaciones más comunes en las que se desarrolla una juventud delincuente, y un tratamiento efectivo de respuesta que evite, en lo posible, las dinámicas que producen este fenómeno.
- Tratamiento preventivo del bullying, y, especialmente, estudio de las conclusiones de los trabajos llevados a cabo para el desarrollo de mecanismos de defensa positivos, que no recurren a la violencia.
- La creación de observatorios de la violencia, como paso previo y necesario para la realización de estudios que permitan diseñar políticas preventivas.

- Medidas judiciales imaginativas y que aúnan esfuerzos de distintas Administraciones, logrando su implicación en la reeducación que las medidas judiciales impuestas a menores deben lograr.

Por último, en este ámbito destaca la elaboración y publicación del Informe monográfico **“Los Centros de cumplimiento de medidas de internamiento, o de fin de semana, en Castilla-La Mancha”**.

Para su elaboración se visitaron los nueve centros de cumplimiento de medidas existentes en nuestra Comunidad, en un intento guiado por la doble finalidad de dar a conocer la Institución a quienes se encuentran internados en algún tipo de recurso de la Administración –como sucede con menores que cumplen medidas en centros– y al mismo tiempo conocer los recursos en que esas y esos menores cumplen medidas.

Nuestras conclusiones fueron:

Constatamos que, a pesar de la existencia del centro “Albaidel”, el modelo por el que viene optando la Administración es el de delegar la gestión de estos centros en ONGs o entidades colaboradoras.

En los centros de internamiento se opta por construir inmuebles con la finalidad de servir mejor a la finalidad para la que fueron diseñados.

En los centros destinados al cumplimiento de medidas semiabiertas, abiertas y de cumplimiento de fines de semana, se opta por alquilar chalés unifamiliares en barrios residenciales que están mínimamente adaptados para esta finalidad.

En dos de estos Centros (“Ábaco” y “El Cigarral”) desde el año 2002 se venían mezclando protección y reforma, lo que pudo estar justificado por la premura de contar con recursos operativos para aplicar la Ley Orgánica 5/2000. Pero en el año 2006 estaba completamente fuera de lugar que continuara dándose esta circunstancia.

### *9.2.3. Actividad relativa a la garantía del Derecho de los menores a la educación*

En relación con este derecho, es preciso destacar el Informe monográfico **“La enseñanza intercultural en la etapa de Educación Infantil”**. En este trabajo, realizado entre 2002 y 2003, la investigación se centró en una serie de aspectos extremadamente sensibles como factores de integración o disgregación de la población inmigrante en la etapa de educación infantil. Se analizó el idioma, como factor básico de integración, desde tres aspectos fundamentales: el aprendizaje del español, el mantenimiento de la lengua materna, y la incorporación de un tercer idioma. También nos referimos a la enseñanza de religión, como uno de los aspectos de diferenciación cultural, y, finalmente, al estudio de la disponibilidad de recursos técnicos y humanos, es decir si existía suficiente apoyo al personal educador para que se lleve a cabo la integración de esas niñas y niños inmigrantes en nuestro sistema educativo y sociocultural.

En nuestras conclusiones, subrayamos dos elementos fundamentales que sustentan la educación del alumnado extranjero: el profesorado y las propias familias.

Respecto a lo primero, el panorama educativo en nuestra región (con un colectivo de alumnado extranjero relativamente reducido, pero que crece tenaz y constantemente en los últimos años) demanda profesionales de la educación sensibles al multilingüismo e interculturalismo. Educadores y educadoras en su sentido más amplio, es decir todo el colectivo del profesorado, y no sólo quienes se estén especializados en apoyo lingüístico, dado que habíamos comprobado que las clases de apoyo al lenguaje, aun siendo necesarias, no colman por sí solas todas las facetas de la educación.

En consonancia con esa idea, se apuntaba que sería necesaria una reestructuración de los actuales planes de estudio de las Escuelas de Magisterio y Facultades de Pedagogía y Psicología que incluyeran, entre las asignaturas comunes a todas las especialidades, el tratamiento pedagógico de las aulas con diversidad cultural.

La distinta definición de la labor docente con respecto al alumnado inmigrante debería incluir la creación de una figura destinada a estrechar los lazos entre el hogar y el ambiente escolar, involucrando a progenitores y familiares en el programa y ámbito del aprendizaje. Asimismo, el o la docente deberán asegurarse de mantener informados a los progenitores para que tomen parte en las actividades importantes para sus hijas e hijos, y de alentarlos para que valoren la importancia de conocer más de un idioma, proporcionándoles técnicas para preservar el aprendizaje del materno.

En 2005, la Oficina participó en unas Jornadas sobre **“Convivencia en los Centros, Resolución de Conflictos”, organizadas en Guadalajara por la Confederación de APAS “Miguel de Cervantes”,** en las que se puso en valor la educación integral como sistema para prevenir y combatir la violencia que sufre la población menor, y la que ésta ejerce en su entorno. La educación integral contemplada desde un concepto amplio que abarca todos los ámbitos donde se desarrolla la vida del menor.

También el **I Congreso Nacional “Adolescentes en tiempos de crisis”, celebrado en Portugalete (Vizcaya)** en 2009 sirvió para conocer las estrategias que, especialmente desde los servicios sociales y el ámbito educativo, se diseñaban para prevenir los efectos inmediatos de la situación económica sobre los hábitos, comportamientos y tendencias de la adolescencia.

Más recientemente destaca la colaboración con la Federación de Asociaciones de TDAH y Consejería de Educación, Ciencia y Cultura en la elaboración del documento **“Ideas Clave en la Respuesta Educativa para el Alumnado con TDAH”.**

A finales de 2009 comenzamos los contactos con el tejido asociativo existente, y el resultado no pudo ser más productivo, ya que, a los avances en la necesidad de que la Administración generase un protocolo de actuación al respecto, hubimos de sumar la satisfacción que percibimos en representantes de padres y madres que

sufren una situación dura para su progenie y para sus familias en condiciones de bastante soledad.

Durante el mes de abril tuvo lugar una mesa de discusión en la Consejería de Educación, a la que se invitó a la Oficina del Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha junto con las Asociaciones. Después de haber podido realizar aportaciones concretas, a finales de abril vio la luz el documento de ideas clave en la respuesta educativa para el alumnado con TDAH.

La satisfacción es alta, pues, a pesar de que el documento precisa aún de un abordaje que incluya la perspectiva de salud, pero su elaboración y publicación supone el primer reconocimiento por la Administración de un problema de magnitud, que requiere respuestas específicas, y todo ello en base a una iniciativa articulada con la participación de madres y padres que han sentido la necesidad de asociarse para mejorar las respuestas educativas y sanitarias que reciben sus hijos e hijas.

#### *9.2.4. Actividad relativa a la garantía del Derecho de los menores a la salud*

La Oficina del Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha tuvo un papel destacado en el **III Congreso internacional de los trastornos del comportamiento de los menores en los entornos familiar y escolar**, promovido en 2006 por la Fundación Internacional O'Belén, en Guadalajara, que reunió a profesionales de la educación y de la investigación en este campo y a especialistas en menores. Se analizaron las líneas de intervención más avanzadas en relación con trastornos del comportamiento, atendiendo especialmente a su incidencia en los entornos familiar y escolar.

También entendemos reseñables dos **Informes especiales** dirigidos a analizar aspectos que afectaban a la salud y a la seguridad de las instalaciones destinadas al juego en Castilla-La Mancha: *"Salud y mochila escolar"* y *"La seguridad de niños y niñas en instalaciones de ocio en parques y jardines"*.

El Informe sobre **Salud y mochila escolar** concluye con recomendaciones dirigidas a la Administración sanitaria, a la competente en materia Educativa, y a la encargada de Consumo, que ha sido la más receptiva.

A este respecto, la Institución ha realizado un esfuerzo de distribución, dirigiendo el Informe a todos los consejos escolares, complejos hospitalarios de Castilla-La Mancha, colegios profesionales de fisioterapeutas, y equipos de pediatría. También hemos convocado reuniones con representantes de AMPAS y profesorado en toda la región. Así, en el marco del programa del Defensor Cercano celebramos encuentros en Toledo, en Guadalajara y en Albacete con debates intensos en los que resultó patente la necesidad de adoptar medidas concretas que permitan reducir la carga que los y las escolares acarrean diariamente a los centros educativos.

De otro lado, el Informe especial realizado por la Oficina del Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha sobre la seguridad en las zonas de ocio en parques y jardines, que concluía subrayando la necesidad de una norma básica que establezca los estándares básicos de seguridad que deben cumplir las Administraciones locales, fue aceptado por la Consejería competente en ordenación del territorio, que se comprometió expresamente a incorporar en el futuro estos requisitos mínimos al marco normativo regulador de este tipo de instalaciones públicas.

La Defensoría participó asimismo en una **actividad sobre los derechos de la infancia**, celebrada en Toledo en noviembre de 2010, con **una ponencia relativa al resultado del referido Informe**. Esta actividad, organizada en colaboración con UNICEF, dio a conocer las conclusiones y recomendaciones del mismo a responsables y personal técnico de programas municipales y regionales de participación infantil. La tarea de difusión se ha complementado con el envío del Informe a todos los Ayuntamientos de Castilla-La Mancha.

#### *9.2.5. Actividad relativa a la garantía del derecho de los menores a un entorno familiar*

Como ya se ha expuesto en el apartado correspondiente a las quejas tramitadas sobre adopción, durante el año 2004 se trabajó en la elaboración de un **Informe especial sobre la adopción en Castilla-La Mancha**, debido a la llegada de un significativo número de quejas respecto al proceso de solicitud de adopción por el que han de pasar las personas interesadas en esta modalidad de protección de menores.

Aun cuando finalmente no entendimos procedente la publicación del Informe por las razones ya expuestas en el apartado correspondiente a quejas sobre adopción, lo cierto es que los trabajos preparatorios nos permitieron establecer contacto con las dos Asociaciones que representaban los intereses de los padres adoptivos de la región: la Sociedad Española de Adopción (SEDA) y la Asociación Castellano-Manchega de Adopción y Acogimiento Preadoptivo (AMADA), con las que mantuvimos reuniones para conocer sus experiencias, sugerencias y propuestas de mejora del procedimiento de adopción. Reuniones complementadas con un cuestionario, pasado a las dos Asociaciones y directamente enviado a las personas interesadas que presentaron queja en la Institución, y que recogía de manera secuencial la práctica en este proceso de la ciudadanía de Castilla-La Mancha.

Después de ello, la Defensoría participó en 2006 en una Mesa Redonda sobre **Infancia y adopción**, con motivo de la celebración de la Jornada “*Infancia y Diversidad Cultural*”, la Fundación AKUNA (Fundación para la Defensa y Protección de la Infancia y la Familia) en la que se hizo referencia a la línea de actuación de la Institución en esa materia, y al perfil de las quejas planteadas por las personas que desean ser madres y padres adoptivos.

Desplegamos también apoyo a colectivos, organizaciones y actividades relacionadas con infancia, menores y educación, por ejemplo mediante la intervención en la presentación del **libro sobre acogimiento familiar “Querida Familia”**, coordinado por la Fundación O’Belen, en su sede de Albacete. Esta intervención fue incluida en el inicio de dicho libro, y versó sobre el acierto de la gestión llevada a cabo por la fundación en la búsqueda de familias que voluntariamente quieran compartir espacio, tiempo, afectos y vida con menores que lo precisan, y editando un material que pretende ser un instrumento de ayuda tanto para las familias que ya han acogido niños y niñas como para aquéllas que quieran hacerlo.

La Oficina del Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha también participó en las **II Jornadas Nacionales de Profesionales de Puntos de Encuentro Familiar**, promovidas por la Confederación Española de Puntos de Encuentro Familiar, el Ministerio de Educación Política Social y Deporte, y la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, con una ponencia dirigida a dar a conocer las recomendaciones formuladas a la Consejería de Bienestar Social respecto a la necesidad de un mayor despliegue territorial de estos recursos, la conveniencia de su regulación –acaecida poco después– y la exigencia de que las reclamaciones respecto a estos recursos sociales tan valiosos y precisos se realizase de forma adecuadamente transparente, equiparada al resto de servicios públicos, aspecto éste del que también se ocupó el Decreto que los reguló.

#### *9.2.6. Actividad relativa a la garantía del Derecho de los menores a la participación*

La Institución participó en un **encuentro de Titulares de diferentes Defensorías del Pueblo**, con competencia en materia de menores, en Florencia en enero de 2007, respondiendo a una invitación de UNICEF a las Defensorías del Pueblo autonómicas de España para mostrarles el trabajo de la revista “*Innocenti*”, e informarles sobre la posibilidad de colaborar por medio de artículos, revistas, etc. Se obtuvo un mejor conocimiento de la metodología y requisitos para declarar una ciudad “*Amiga de la Infancia*”, información que, de forma gradual, nos propusimos contribuir a distribuir entre las potenciales candidatas de la región para que pudieran valorar su solicitud de inclusión en el programa.

Después de ello, el derecho a la participación ha tenido una atención preferente por parte de la Oficina del Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha que cristalizó en la firma de un **convenio con Unicef y la Federación de Municipios y Provincias de Castilla-La Mancha**, en noviembre de 2008, con la finalidad de contribuir a la difusión, promoción y desarrollo del Programa “*Ciudades Amigas de la Infancia*”, desde el que UNICEF impulsa y promueve la aplicación de la Convención de los Derechos del Niño en el ámbito de las entidades locales. El acuerdo compromete a las partes, entre otras cosas, a poner en marcha una serie de actividades conjuntas de

sensibilización, como por ejemplo la divulgación del Programa CAI entre los municipios de Castilla-La Mancha mediante un plan de visitas, informando al personal responsable municipal de infancia de los requisitos y procedimientos para obtener este reconocimiento. Entre los objetivos cuantitativos del convenio, figuraba la realización de entre 10 y 15 visitas programadas a otros tantos municipios de Castilla-La Mancha, de forma conjunta entre personal técnico de la Oficina del Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha y de UNICEF, con la finalidad de dar a conocer las exigencias técnicas para el reconocimiento de una localidad como "*Ciudad Amiga de la Infancia*".

La pretensión era facilitar el camino para que los municipios castellano-manchegos pudieran optar al reconocimiento, cuya convocatoria se produciría en febrero de 2010 y se extenderá hasta julio de ese año. Nueve fueron los Ayuntamientos visitados (Albacete, Tarancón, Toledo, Cuenca, Guadalajara, Cabanillas del Campo, Puertollano, Talavera de la Reina y Ciudad Real), y extraordinaria la receptividad encontrada, a pesar de que todas las corporaciones no se encuentran en idénticas condiciones de optar a esta convocatoria.

Fruto de ese esfuerzo han visto la luz tres Consejos estables de Infancia - Toledo, Ciudad Real y Guadalajara- y durante la cuarta convocatoria del reconocimiento de UNICEF para el periodo 2010-2014 han sido reconocidas las buenas prácticas de Cuenca y Guadalajara, que se han sumado así a la red de localidades de Castilla-La Mancha que gozan del reconocimiento de Ciudades Amigas de la Infancia: Alcázar de San Juan, Daimiel y Valdepeñas.

También en el marco del referido convenio, la Institución participó en 2009 en la **I Jornada sobre planes y consejos de infancia en el ámbito municipal**, celebrada en Toledo, a la que asistieron 40 responsables de infancia (de la política y del apartado técnico) en el ámbito local.

### *9.2.7. Actividad relativa a la garantía del Derecho de los menores al honor, a la intimidad y a la propia imagen*

Hemos sentido también la preocupación sobre la excesiva dependencia que los y las menores tienen del ocio *on-line*, que está generando un tipo de adicción sin sustancia para la que la Administración no cuenta todavía con una respuesta tan testada como la que se ofrece a quienes consumen drogas. Con sensibilidad ante ambos tipos de problemática, la Institución financió la edición en Castilla-La Mancha de "**Ventanas**", un material educativo elaborado por la Fundación "*Pantallas Amigas*".

Prueba del interés suscitado es el posterior **convenio suscrito por el Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha con el Instituto de Consumo de Castilla-La Mancha**, que está incorporando el material a su actividad en las aulas de consumo que lleva a cabo con niños y niñas.

Como consecuencia del interés advertido en esta materia, la Oficina participó en el **I Congreso internacional de Menores en las TICs**, celebrado en Gijón en octubre de 2009, en el que se abordó, primordialmente, la influencia que tienen las redes sociales en el ámbito relacional de la población juvenil. Una de las conclusiones más absolutas que pudimos contrastar en las distintas ponencias fue la de que expertas y expertos nacionales e internacionales sostienen que la educación de la infancia es la mejor arma para proteger frente a los ataques en la red, y que las protecciones tecnológicas, siendo importantes, deben ser consideradas como una forma de protección subsidiaria.

En virtud de ello, la Defensoría promovió la campaña publicitaria denominada *“Antes de colgar tu imagen en Internet, piénsalo”* fruto de un acuerdo en el que el Defensor del Menor de la Comunidad de Madrid cedió gratuitamente la campaña, cuya finalidad última ha sido la de llamar la atención de menores y jóvenes, mediante una proyección muy gráfica del daño que la utilización inadecuada de la imagen puede producir, generando la convicción en la población juvenil de que deben adoptar medidas para que su imagen no pueda ser posteriormente utilizada en su perjuicio.

El material **“Redes Sociales Seguras: están en tu mano”**, supone la continuación de estos esfuerzos, a demanda de profesionales de la educación, madres y padres. El Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha facilita un recurso a los y las profesionales para trabajar el pensamiento crítico y las habilidades sociales positivas en el aula, como medio para que niños y niñas de entre 10 y 14 años eviten lesionar los derechos de iguales y los propios.

La difusión de este material, en estrecho contacto con personal educador orientativo, ha permitido constatar la creciente necesidad de este tipo de materiales para trabajar en una línea preventiva ya señalada por el Comité de Naciones Unidas como obligatoria para la Administración.

## CAPÍTULO 10. CONCLUSIONES

La Ley 3/1999, del Menor de Castilla-La Mancha, responde a la voluntad por contar con una norma que no sólo incluyese a menores desprotegidos o en riesgo. También pretendía determinar un marco general que fijase las garantías de calidad y control público de los servicios dirigidos a menores, garantizando su capacidad para ejercer cuantos derechos les conceda el ordenamiento jurídico en su conjunto, en la medida en que son personas y ciudadanos y ciudadanas de pleno derecho.

En esta línea, tras más de diez años de vigencia, la Ley 3/1999 ha permitido dar cabida a gran parte de los desafíos de la última década: la aplicación de las medidas derivadas de la legislación sobre responsabilidad penal del menor, el aumento de menores extranjeros no acompañados, la progresiva implantación del acogimiento familiar, la modernización de los centros residenciales o el auge de las adopciones internacionales. Pero existen muchos aspectos en esa ley que todavía precisan de un abordaje más intenso.

Sería conveniente un abordaje integral y específico de las políticas de infancia, tal y como viene demandando el Comité de Naciones Unidas y como lo ha entendido el Estado, que trabaja en la segunda edición del Plan Estratégico Nacional de la Infancia y la Adolescencia, PENIA. Castilla-La Mancha, sin embargo, ha seguido el camino inverso, pasando a integrar lo que fue un plan específico en el marco más amplio de un Plan de Familia. Es necesario recuperar la perspectiva específica de infancia.

El interés superior de la persona menor constituye el principio básico de todo el derecho relativo a menores y adolescentes, aunque su desarrollo está siendo lento, limitado e insuficiente, dado que no incide de forma integral y transversal en todos los ámbitos que les afectan. Además, recordando lo resaltado por el Comité de Naciones Unidas, el interés superior del menor inspira ya toda la legislación española, pero, sin embargo, todavía no se puede afirmar lo mismo de las resoluciones administrativas y judiciales.

Los avances de la ley no deberían circunscribirse al ámbito de la legislación protectora y de familia, sino que deben progresar en otros ámbitos sociales, culturales, políticos y económicos.

Las actuaciones sociales preventivas constituyen nuevos retos para las políticas y los programas de intervención social en el ámbito de la infancia y de la adolescencia, pero al sistema le falta convicción para depositar su confianza en la comunidad, por lo que las medidas que se ponen en marcha suelen caer más del lado de la balanza en el que se sitúan el asistencialismo y la creación de patologías individuales y disfunciones familiares, que deben ser abordadas por personal profesional experto.

Por otra parte, aunque vivimos en un territorio mucho más rico de lo que lo era hace treinta años, continúan siendo necesarias las actuaciones públicas intensivas e integrales de prevención y promoción en los entornos territoriales en los que se concentran en mayor medida las desigualdades sociales, la pobreza, el absentismo y el fracaso escolar, así como otras formas de exclusión económica, cultural y comunitaria. Al respecto, es necesario hacer frente a la pobreza infantil como uno de los factores de riesgo que más inciden en las situaciones de malestar de las personas menores, y que más vulnerables las hacen a cualquier manifestación de abuso o maltrato.

En la misma línea, el sistema de justicia de menores regulado por la Ley 5/2000 y complementado por la Comunidad autónoma en la ejecución material de las medidas, está demostrando una gran capacidad de reinserción. Sin embargo, año tras año continúa aumentando el número de jóvenes que cometen delitos y el número de medidas, lo que resta capacidad preventiva al sistema.

La Ley 3/1999 debería estar acompañada por la voluntad firme de situar la lucha contra el maltrato infantil al mismo nivel que la lucha contra la violencia de género. Falta un registro unificado de maltratos infantiles, y continúa siendo necesaria una mayor especialización, formación, prevención y atención en ámbitos policiales, jurídicos, sanitarios, educativos y en los propios servicios sociales. Hasta la fecha, la regla general vigente determina que la persona menor maltratada es la que debe abandonar su casa, aun cuando existen casos en los que habría posibilidad de que fuera quien maltrata quien tuviera que alejarse.

La situación de riesgo está bien planteada en la ley, pero deficientemente aplicada en la práctica. El sistema de protección ha dejado esta medida entre dos tierras, en los límites entre los servicios Sociales de Atención Primaria y los Servicios Sociales Especializados de Menores. A los primeros se les ha marcado como prioridad la puesta en marcha y atención del desarrollo derivado de la aplicación de la Ley de promoción de la Autonomía Personal y Atención a personas en situación de Dependencia. Los segundos están desbordados por el creciente número de menores tutelados -con la complejidad añadida que aporta cada caso- o por menores que cometen infracciones.

Queda mucho camino por explorar dentro del acogimiento familiar. La experiencia demuestra que, en Castilla-La Mancha, la implicación de la familia extensa es frecuente cuando se necesita ayudar a un menor o a una persona adolescente. Pero todavía no se han apurado los canales para suscitar la cultura del acogimiento en familias ajenas, y mucho menos para abordar fórmulas de acogimiento profesionalizado.

El acogimiento en unidades convivenciales de acción educativa, para menores y adolescentes que por su edad, situación familiar o por otras circunstancias permanecen en centros de protección sin expectativas de vivir en familia, podrían crecer y desarrollarse al cuidado de personas especializadas que les proporcionarían un entorno familiar y desinstitucionalizado.

En términos similares, menores con episodios de violencia intrafamiliar, o reincidentes en algunos tipos de conductas delictivas derivadas de su propia inestabilidad emocional o trastornos de personalidad, podrían hacer uso de la medida de convivencia con otra persona, familia o grupo educativo.

La red regional para el acogimiento residencial se ha ido modernizando, para tratar de forma individual y profesionalizada a cada menor. Es importante que esta modalidad no se conciba como el último recurso al que se envía a una persona menor. El acogimiento residencial forma parte de un continuo asistencial. Una vez que se ha llegado a él, se puede y debe trabajar en dos líneas: la reagrupación familiar y/o la autonomía personal para preparar la emancipación de esa persona.

Hasta la fecha, los recursos y procedimientos de intervención están más claros en la segunda línea, centrada en los programas de autonomía personal que pretenden no cortar en seco la intervención protectora por el hecho de que la persona haya llegado a la mayoría de edad. Pero cabe mucho por explorar en los procesos y situaciones que pueden propiciar la vuelta de ese o esa menor con su familia en el menor tiempo posible.

Queda pendiente un desarrollo reglamentario de las condiciones esenciales que deben reunir los hogares de acogimiento residenciales que garantice los estándares mínimos sin menoscabar los avances advertidos en estos centros en los últimos años.

Los reglamentos que han permitido adecuar los procedimientos administrativos derivados de instituciones reguladas por la Ley 3/1999, como el desamparo, la guarda voluntaria o la adopción, entre otros, se han ido elaborando con lentitud, a pesar de que son necesarios para no prolongar las situaciones de incertidumbre de menores y familias. Al respecto, tras diez años, se han limitado los plazos para oponerse judicialmente a la declaración de desamparo o para que quede sin efecto la acción protectora acordada por un cambio sustancial en las circunstancias que motivaron la situación de desamparo. También se fijan márgenes para la intervención a través de la situación de riesgo y se aclaran los términos en que se realiza una guarda voluntaria.

Uno de los déficits de la Ley 3/1999 es la ausencia de una cultura de la evaluación. Aun así, el sistema de protección de Castilla-La Mancha se ha ido adaptando con cierta agilidad a los problemas y demandas emergentes, creando y extendiendo nuevos recursos, lo que indica la presencia de personas implicadas, con sensibilidad y compromiso social trabajando en su seno.

No obstante, falta un procedimiento estructurado y dotado de validez que permita obtener y valorar los datos sistemáticamente. Existen bases de datos, expedientes familiares e individuales, programas de intervención, memorias anuales... Pero se extraen unos indicadores mínimos y discontinuos. Los datos que se extraen están diseñados para dar cuenta numérica del uso de las diferentes modalidades de protección (número exacto de menores que han sido tutelados, o cuántos están en acogimiento residencial) pero no permiten explicar los itinerarios personales y el cumplimiento de objetivos con menores y familias. Se organizan

frecuentemente jornadas y congresos provinciales o regionales, pero con una finalidad formativa más que evaluativa. La investigación es escasa, y la presencia de experiencias en congresos y publicaciones fuera de la Comunidad autónoma, bastante exigua.

Se deben destacar, en positivo, la constitución y sucesivas convocatorias de las Comisiones Regional y Provinciales de Protección del Menor, previstas en el articulado del Decreto 4/2010, de 26 de enero, de Protección Social y Jurídica del Menor. La pluralidad de sus componentes garantiza la perspectiva multilateral de sus propuestas. De su continuidad y de la intensidad de su actividad dependerán la detección de anomalías a eliminar, y, sobre todo, la difusión de las buenas prácticas mediante la elevación de éstas por los órganos Provinciales a la Comisión Regional.

Para completar este apartado, a continuación se extraen algunas de las ideas más relevantes que se han ido abordando en los diferentes capítulos de este Informe.

### **10.1. SOBRE LA PRESERVACIÓN FAMILIAR Y SITUACIONES DE RIESGO**

- Cuatro de cada cinco menores y adolescentes atendidos por el sistema de protección de Castilla-La Mancha están siendo atendidos en entornos familiares, ya sea con su propia familia o a través de familias ajenas. En acogimiento residencial se encuentran uno de cada cinco menores.
- A pesar de todo el soporte legal y planificador, las actividades preventivas ocupan en realidad un lugar secundario e insuficiente.
- Los programas de prevención están dirigidos a la población en general, y gozan de una gran aceptación entre la ciudadanía y de reconocimiento entre las y los profesionales. Sin embargo, su capacidad preventiva es menor para los colectivos más vulnerables, debido, en algunos de ellos, a las condiciones de acceso.
- Dentro de los programas de prevención, aquéllos dedicados a la atención especializada –violencia y/o conflicto familiar– cuentan con el mismo reconocimiento general, lo que hace que sean muy demandados, con lo que se genera, en ocasiones, demora en la atención. Por otra parte, estos recursos son muy selectivos, y excluyen de su intervención a las situaciones en las que convergen otras problemáticas, como pueden ser por ejemplo la salud mental o los trastornos derivados de conductas adictivas.
- Frente al lugar central que, según nuestras leyes y el criterio experto, debería ocupar la intervención en el seno familiar dentro del sistema de protección de menores, la situación actual nos presenta un panorama en el que los esfuerzos en el diseño, desarrollo y evaluación de recursos, la

elaboración de manuales de intervención, la intervención técnica y la producción científica han avanzado considerablemente en las medidas que suponen la separación de los y las menores de su familia, mientras que se ha profundizado escasamente en el ámbito de las actuaciones en situaciones de riesgo. De hecho, no ha sido posible conocer la cifra de menores declarados en situación de riesgo hasta el año 2007. A partir de esa fecha, se puede comprobar que el número anual de casos nuevos duplica al de menores tutelados.

- Por otra parte, el concepto de riesgo y los criterios para declararlo o cesarlo siguen sin estar claros, y se aplican de forma heterogénea en cada provincia.
- A este respecto, es preciso destacar el papel que debe jugar el protocolo de Actuación en Situaciones de Riesgo, por lo que es absolutamente imprescindible realizar ahora una labor de difusión que permita consensuar y unificar criterios con los servicios sociales básicos, clarificando las dudas sobre su aplicación.
- El éxito del Dispositivo Itinerante de Atención al Menor acredita que son necesarios los recursos que permitan intensificar el trabajo en preservación y riesgo para evitar la separación del menor de su familia. Es preciso además su despliegue territorial completo.
- Son necesarios planes de formación sobre trabajo en preservación familiar y situaciones de riesgo dirigidos a personal profesional que trabaje activamente en estos ámbitos, sin olvidar a quienes trabajan en los servicios sociales básicos.
- Las Ayudas económicas de Emergencia destinadas a familias con menores han visto incrementado su presupuesto global a lo largo de la década, mientras que las Ayudas para la Integración de Menores quedaron estancadas a partir del 2005. El recurso habitual a las Ayudas de Emergencia en detrimento de las Ayudas para la Integración de Menores apunta a un modelo de intervención con las familias en el que predomina la subsistencia sobre el apoyo educativo e integrador, con un tipo de ayuda de menor intensidad protectora e interés por el control sobre el gasto que realiza la familia. Esta práctica no se explica con claridad en un contexto autonómico y estatal en el que la tasa de pobreza infantil supera el 24%. La escasa utilización de las ayudas económicas específicas contribuye a la escasa visibilización de las necesidades de la infancia en riesgo, dificultando la toma de decisiones en políticas de infancia.
- El Servicio de Ayuda a Domicilio, reconocido en el art. 32.3.e de la Ley 3/1999 del Menor como una medida específica de apoyo para las situaciones de riesgo de menores, puede acabar desapareciendo por efecto de lo establecido en la Ley 14/2010, de Servicios Sociales de Castilla-La Mancha. Esta última norma, en su cartera de servicios, establece la

condición de tener reconocida la situación de dependencia para poder acceder a la ayuda a domicilio (art. 36.d).

## **10.2. SOBRE LA SITUACIÓN DE DESAMPARO, MALTRATO, TUTELA Y GUARDA**

- No existen datos ni registros adecuados que permitan conocer el estado y evolución de la prevalencia del maltrato infantil en la región. Se constata la falta de datos estadísticos básicos que permitan perfilar la dimensión del maltrato a la infancia en sus diferentes modalidades, así como su distribución sobre el territorio y su incidencia anual.
- Tampoco se ha profundizado en el estudio de los factores de riesgo que generan el maltrato infantil, ni en los factores de protección que lo evitan, de cara a diseñar actuaciones preventivas más intensas y eficaces.
- Dada la indeterminación y la falta de concreción de las situaciones que pueden entenderse como riesgo y desamparo, la declaración de una u otra supone una interpretación subjetiva de la realidad social. Para evitar esa subjetividad, se busca la detección de hechos que se puedan tipificar como maltrato, o, lo que es lo mismo, la evidencia objetiva sobre la que sustentar las valoraciones profesionales y administrativas. Las definiciones operativas de estos conceptos y las baterías de indicadores que se están utilizando se caracterizan por su vaguedad, generalidad y ambigüedad. La plantilla de profesionales de los servicios sociales de base valoran las situaciones de riesgo desde un amplio margen de subjetividad y discrecionalidad, pudiendo ser interpretadas de maneras muy diferentes según los criterios personales o los elaborados por la experiencia acumulada y compartida de un equipo. Los equipos de protección de menores de Castilla-la Mancha son conscientes de esas limitaciones, y apuntan a que las medidas tutelares se aplican, en su mayoría, cuando la situación es extrema y se requiere una inmediata intervención para proteger al menor.
- De entre los Protocolos en los que la Administración ha trabajado, el más importante de los que quedan pendientes es el Protocolo de Desamparo.
- La difusión y formación de los y las agentes sociales en materia de maltrato infantil necesita de un abordaje más ambicioso y constante, cuyo impulso corresponda, indudablemente, a la Administración competente en menores. La edición del Manual de procedimiento y Protocolo de actuación ante las Situaciones de Maltrato Infantil en Castilla-La Mancha, que es desconocido entre profesionales de la comunidad educativa, incluso entre el personal orientador y profesional técnico de Servicios a la Comunidad, debería ir acompañado de reuniones informativas con

responsables y profesionales de todos los ámbitos afectados, y renovarse periódicamente. En paralelo, los procedimientos de actuación deberían estar disponibles en formato virtual en todas las páginas corporativas de las organizaciones implicadas y en las intranet de uso profesional.

- En el ámbito estrictamente jurídico, no todos los Equipos Interdisciplinarios de Menores tienen a su disposición asesoría jurídica especializada. Ello, a pesar de que la actividad en esta materia entronca con las instituciones de derecho civil y familiar, que requerirían un acompañamiento cualificado de las intervenciones familiares que culminen en una declaración de desamparo. En la misma línea, es necesario un mayor rigor para evitar que se produzca de facto la indefensión jurídica de la familia biológica de la persona menor.
- A lo largo del periodo 2000-2010, Castilla-La Mancha ha ido incrementando el número de tutelas por debajo de la media nacional, hasta 2008, cuando la superó ligeramente. Los nuevos casos anuales de tutela asumidos en Castilla-La Mancha se han duplicado en el periodo comprendido entre los años 2006 y 2009. Sin embargo, en 2010 las nuevas tutelas se han reducido en un 30% respecto al año anterior.
- Como consecuencia de la crisis económica, en los últimos años se está observando una disminución en el flujo de Menores Extranjeros no Acompañados hacia nuestra región. En el año 2009, fueron 91 los MENAS tutelados en acogimiento residencial por la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.
- A partir del año 2006, el número de guardas administrativas voluntarias asumidas por la Comunidad autónoma ha ido cayendo, frente al paulatino incremento de las tutelas. Debido a la crisis económica y a la falta de trabajo, están cobrando presencia las peticiones de guarda voluntaria planteadas por inmigrantes con dificultades para poder cuidar a su progenie en las necesidades más básicas, o por carecer de apoyo familiar en situaciones graves.
- La guarda administrativa ha ido siendo utilizada en menor medida desde el año 2005. No obstante, en las quejas tramitadas la Institución advierte un diferente criterio entre los servicios sociales básicos y los EIM, al orientar sobre su solicitud y al resolverla. Ello hace que, además de la regulación realizada en el Decreto de Protección, sea preciso un Protocolo de Guarda.
- En Castilla-La Mancha se produce una aplicación coherente de los principios establecidos en la Convención y la legislación española, al constatar una correlación inversa a la nacional entre la edad de los niños o las niñas y la utilización de las diferentes medidas de protección: tres de cada cuatro menores de 5 años se encuentran en acogimiento familiar,

mientras que dos de cada tres mayores de 16 años se encuentran en acogimiento residencial.

- La distribución por sexos está muy igualada en el acogimiento familiar y las adopciones, mientras que el acogimiento residencial está masculinizado, fundamentalmente por la presencia de los Menores Extranjeros No Acompañados, mayores de 14 años, que representan el 27,2% de los usuarios de esta última modalidad.

### **10.3. SOBRE EL ACOGIMIENTO FAMILIAR NO PREADOPTIVO**

- El 56% de las y las menores tutelados por la Administración autonómica se encuentran acogidos en familias extensas o ajenas, lo que pone de manifiesto una buena práctica del sistema de protección en Castilla-La Mancha, que, no obstante, precisa continuar profundizando en esa dirección.
- El acogimiento en familia extensa –principalmente a cargo de abuelas o de tías o tíos de la persona menor– junto con el acogimiento residencial en unidades convivenciales de ocho o menos menores constituyen los soportes principales para las tutelas que se producen en Castilla-La Mancha.
- Es preciso incrementar el número de personas acogedoras ajenas, lo que requiere una tarea de difusión más exigente.
- El número de familias profesionalizadas es todavía muy bajo. De hecho, se mantiene en cifras similares a las de año 2002, con 21 acogimientos en esta modalidad. El desarrollo reglamentario del acogimiento profesionalizado no se ha producido durante diez años, a pesar de estar anunciado ya en la ley 3/1999, lo que no ha ayudado al conocimiento, expansión y normalización de este recurso, que responde a las necesidades de los y las menores.
- Es necesario evaluar los factores clave del éxito en la captación y mantenimiento de este tipo de personas acogedoras en Ciudad Real. Respecto al acogimiento especializado, resulta clave la difusión entre los colectivos de potenciales acogedores: convenios con escuelas y colegios de enfermería, magisterio, sicología, pedagogía, fisioterapia, etc.
- Respecto al acogimiento de urgencia, es esencial incrementar su número para garantizar que, en coherencia con lo manifestado en el Informe de la Comisión Especial del Senado para el estudio de la problemática de la adopción nacional y otros temas afines, los niños y las niñas menores de 6 años no resulten institucionalizados en ningún caso. Sólo la existencia de

un número suficiente de acogedores de esta modalidad puede garantizar esa recomendación.

- Las ayudas económicas se han incrementado sustancialmente a lo largo de la década, tanto en el importe total destinado al programa como en el número de familias acogedoras beneficiadas (84,4 % durante el año 2010). Sin embargo, la cuantía media por ayuda ha descendido en un 5,6% durante el periodo 2007-2010. La distribución de las ayudas económicas es muy diferente en función de que se trate de una familia extensa o de una familia ajena, por lo conviene potenciar los apoyos económicos actuales a la familia extensa.
- La diversificación de entidades colaboradoras en el Programa de Acogimiento Familiar, iniciada en 2009, ha contribuido a una atención más intensiva sobre el territorio, y se está tendiendo a ampliar las actividades de seguimiento a todas las familias extensas. Ahora bien, esa misma diversificación exigirá un mayor esfuerzo de coordinación a las Delegaciones Provinciales y a la propia Dirección General para evitar disparidades en la atención a las familias.
- Es ahora cuando se está tomando conciencia de que los acogimientos en familia extensa necesitan de mayor apoyo. La respuesta positiva de un familiar que se ofrece como la mejor alternativa posible de protección supone un menor coste para el sistema, pero se ha descuidado la necesidad de invertir en actividades de formación, apoyo y seguimiento.
- Es necesario realizar el cese de los acogimientos en familia ajena en los tiempos previstos, de forma que se evite la generación de vínculos o expectativas inadecuadas en la familia acogedora y en los y las menores acogidos.
- Es precisa una reflexión sobre las claves que contribuyen a hacer más equilibrada la distribución entre acogimientos administrativos y judiciales. El interés superior de la persona menor exige trabajar en la reducción del número de los acogimientos judiciales en todas las provincias, y especialmente en Cuenca, Guadalajara y Albacete.

#### **10.4. SOBRE EL ACOGIMIENTO RESIDENCIAL Y LOS PROGRAMAS DE AUTONOMÍA**

El 43% de menores tutelados por la Administración autonómica están acogidos en unidades residenciales de pequeño tamaño. La realidad más favorable que evidencia Castilla-La Mancha respecto a la media nacional sólo debe suponer un estímulo para profundizar en aquellas estrategias que permitan reducirlo más, sin perder de vista que siempre deberá contarse con una infraestructura residencial para

aquellos menores a quienes pueda resultar más conveniente una protección de esta modalidad.

- La red de centros residenciales para acoger a menores tutelados o en guarda administrativa se ha modernizado y profesionalizado. Los centros son de pequeño tamaño (en su gran mayoría conviven entre 4 y 8 menores), se ubican en viviendas amplias de barrios residenciales y el personal que los atiende cada vez está más cualificado en materia de intervención socioeducativa. El ambiente es tranquilo y transmite la normalidad de la vida cotidiana en cualquier familia.
- La distribución por edades en acogimiento residencial en Castilla-La Mancha es coherente con los principios de la normativa en protección de menores. Se observa una correlación positiva, por la que, a menor edad, disminuye también el número de menores en acogimiento residencial. A partir de los 14 años también se observa el peso específico de los Menores Extranjeros No Acompañados en este tipo de recursos. Gráfico 5.5.
- Los Centros de Acogimiento Residencial deben estar autorizados según las condiciones recogidas en los Anexos de la Orden de 31 de marzo de 1992, por la que se regula la Autorización y Acreditación de Establecimientos de Tercera Edad, Minusválidos, Infancia y Menores. A este respecto, resulta llamativo el tiempo transcurrido desde la aprobación de la referida normativa, así como que ésta sea anterior a la entrada en vigor de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurisdiccional del Menor, y a la Ley 3/1.999 de 31 de marzo, del Menor en Castilla-La Mancha. Sería deseable contar a corto plazo con una norma que adecúe las condiciones mínimas a la realidad normativa actual, respetando escrupulosamente la idiosincrasia positiva de los recursos residenciales actuales.
- En la misma línea, no se especifica el papel que, al respecto, deberían ejercer las Secciones de Inspección de las Delegaciones Provinciales de Salud y Bienestar Social, mucho más especializadas en estas cuestiones que las personas a cargo de las Jefaturas de Sección de Menores, a quienes se les asignan funciones de seguimiento y evaluación periódicas. A este respecto, la inexistencia de un marco normativo actualizado dificulta la labor de inspección ante la ausencia de unos estándares básicos de condiciones de habitabilidad y seguridad.
- A excepción de un Hogar de Primera Acogida y Valoración de gestión pública, los centros son gestionados por entidades colaboradoras del tercer sector. La presencia de organizaciones de carácter marcadamente asistencialista está desapareciendo. Las que siguen vinculadas a la iglesia católica administran un 25% de los recursos y se han dotado de personal cualificado.

- Las condiciones de habitabilidad son bajas en los hogares de primera acogida y valoración de Albacete, Ciudad Real y Guadalajara. Con frecuencia, este tipo de centros están sobreocupados en una o dos plazas y la diversidad de perfiles de los y las menores -incluidos quienes manifiestan necesidad de apoyo terapéutico- introducen una presión especial en esta modalidad de recursos.
- También estos centros cambian con relativa frecuencia de titularidad y/o inmueble (recientemente, Cuenca y Toledo) por lo que sería deseable una red territorial estable, y que despliegue algún recurso más que abarque de forma específica comarcas como la de Talavera de la Reina.
- El perfil de los y las menores ha cambiado. Las condiciones de los centros no se ajustan o responden a sus características. Es conveniente buscar una mayor idoneidad entre las necesidades de las personas menores y las prestaciones de los centros. De otro lado, es preciso mejorar las respuestas de las Delegaciones provinciales de Salud y Bienestar Social y de los Juzgados de Menores respecto a las incidencias que les comunican los hogares, en orden a dar soluciones lo más inmediatas posibles a los conflictos de convivencia que plantean menores que transgreden de forma grave las normas internas. También para atender las necesidades referidas a salud o educación.
- La red de Centros de Atención Especializada (o de Centros Terapéuticos) y de Hogares Residenciales Especializados ha quedado muy reducida en la región. Tampoco están claros los límites entre ambas tipologías de recursos. En estos momentos, son necesarios centros que aborden los consumos de drogas, así como las conductas disociales o disruptivas que suponen daños o perjuicios graves para las personas. Pero la realidad muestra que también otros perfiles de menores necesitan de Hogares Residenciales especializados, ya sea para atender de forma más adecuada a adolescentes con discapacidades intelectuales moderadas o para madres adolescentes.
- En los dos últimos años, 22 entidades del tercer sector han colaborado con la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha a través de la gestión de recursos residenciales para menores. Cinco de ellas gestionan el 65% del presupuesto total /dos de cada tres euros destinados al acogimiento residencial). En 2010, siete organizaciones vinculadas a la iglesia católica recibieron un 24,5% del presupuesto destinado al acogimiento residencial.
- En general, se ha producido una profunda profesionalización del sector: la mayoría de quienes trabajan en los centros son personas con titulaciones universitarias relacionadas con la pedagogía, lo social o lo educativo. Las personas a cargo de la coordinación de cada centro, además, suelen tener más de tres años de experiencia en la materia. No obstante, continúa sin aplicarse la exigencia de una formación previa al desempeño del puesto de

trabajo a la que alude la Ley 3/1999, de 31 de marzo del Menor en Castilla-La Mancha. A pesar de ello, las organizaciones transmiten un alto interés por el componente educativo y socializador de su trabajo, frente a la visión puramente asistencialista y de prestación de cuidados básicos que la tradición venía imponiendo. Un nutrido volumen de recursos está siendo gestionado por organizaciones de ámbito suprarregional, dotadas de una importante supraestructura para el apoyo financiero y técnico de los Centros, e interesadas por la formación, los procesos de calidad y la innovación continua. También es muy valorable la experiencia y trayectoria que están aportando las entidades colaboradoras pequeñas, que desarrollan respuestas singulares, constitutivas de buenas prácticas, muy relevantes a nivel provincial.

- La red de centros para el acogimiento residencial de protección de menores se compone de 84 centros en el momento de realizar este Informe. En el año 2010 ha perdido parte de su financiación debido a la desaparición de los Centros de Atención Especializada. Aun así, el resto de modalidades vio incrementada su asignación.
- Respecto a los estándares de calidad en el acogimiento residencial, es destacable la seguridad, protección y relación en los recursos de acogimiento residencial, al ofrecer un entorno seguro y protector para los y las menores. Se pone de manifiesto en el aspecto y ambiente de los recursos, que están dotados de forma agradable y confortable y en los que se establecen las relaciones entre menores y el personal adscrito a cada uno de ellos, transmitiendo un clima de convivencia positivo; aunque es necesario señalar que en algunas ocasiones se producen episodios de cierta agresividad o violencia, debido a la presencia en estos centros de menores que presentan problemas de conducta, para quienes sería necesario un tratamiento específico, sobre todo para salvaguardar a quienes son más vulnerables.
- En cuanto al derecho a disponer de canales de comunicación para quejas o reclamaciones, convendría que se facilitase a estas y estos menores en el momento de su ingreso en los Centros la información por escrito suficiente y necesaria para hacerlo. Entre los datos considerados como imprescindibles estarían el nombre y contacto del personal técnico de referencia del servicio de protección de menores, el número de teléfono de la línea telefónica de atención al menor y el del Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha.
- Igualmente, sería preciso establecer e informar a los y las menores de los procedimientos confidenciales para dar curso a las situaciones de conflicto en los casos de maltrato o coacción por parte de otros u otras menores, del personal del Centro o de cualquier otra persona.

- Una auténtica seña de identidad del sistema de trabajo con menores en Castilla-La Mancha lo constituyen los Programas de Autonomía Personal, que usan una metodología muy personalizada en la que los objetivos y el seguimiento se adecúan a cada joven. El apoyo personal es la pieza clave en la que se fundamenta, de forma efectiva, todo el programa. Buena parte de su éxito se fundamenta además en la financiación de los anticipos a través de una línea de crédito, que impide los retrasos en las ayudas a jóvenes. Cabe matizar que, sin embargo, en cada provincia se tiene un concepto diferente de autonomía, lo que se evidencia en las edades en las que se comienza a intervenir con menores, en el tiempo medio de estancia en el programa, en las cuantías medias de las ayudas económicas, en la forma de convivencia en los pisos o en la implementación de los acompañamientos a jóvenes para realizar gestiones en otros recursos.
- La transición del acogimiento residencial a la familia biológica, cuando es posible, debe realizarse de forma secuenciada. Los procedimientos de reagrupamiento familiar están escasamente clarificados en cuanto a la metodología y el papel que deben asumir las entidades colaboradoras y los Servicios Sociales de Atención Primaria.

## **10.5. SOBRE LA ADOPCIÓN**

- En el intervalo 2003-2010 se han producido 1222 adopciones, de las que un 88% fueron internacionales y el 12% regionales. Dicho en otros términos, tan solo uno de cada diez menores adoptados proviene de la región.
- A lo largo de la década se ha triplicado el número de acogimientos preadoptivos. Actualmente se producen en torno a 30 nuevas altas al año.
- En números absolutos, la mayoría de las adopciones regionales se reparten por igual entre las tres provincias más pobladas de la región: Albacete, Ciudad Real y Toledo.
- Desde el año 1994 hasta 2010 se han producido en Castilla-La Mancha 3938 solicitudes de adopción internacional. El 64,3% de todas ellas se presentaron durante el periodo 2003/2009. El momento de máximo apogeo se produjo en torno al año 2006, y a partir del año siguiente comenzaron a caer hasta cifras similares al comienzo de la década.
- Algo más de la tercera parte de las solicitudes para adopción internacional se presentan en la provincia de Toledo.
- En el año 2009 se cursaron más del doble de solicitudes para la adopción internacional que para la regional, y se constituyeron tantas adopciones internacionales (160) como menores de 0 a 12 años se encontraban en acogimiento residencial en Castilla-La Mancha (153). Bien es cierto que

muchos de esos niños no son susceptibles de ser adoptados, por diferentes motivos (como la previsión de reagrupación familiar). Pero, para el resto, es muy probable que continúen durante varios años en el sistema de protección, hasta que sean mayores de edad.

- El interés de las familias por ser padres y madres prima sobre el interés superior del menor, contando para ello con el apoyo del sistema público de protección. Como se ha indicado más arriba, las adopciones regionales se suelen realizar sobre menores de tres años. La escasez de este perfil ha alimentado la demanda de menores en el exterior. Demanda que se ha contraído en los últimos años por las restricciones que han ido implantando muchos países (especialmente China, y recientemente Etiopía y Vietnam), por lo que, en parte, ahora vuelve a dirigirse hacia la región. Ya se ha constatado cómo, desde 2007, han ascendido los acogimientos preadoptivos y los autos de adopción en Castilla-la Mancha.
- Mientras que la edad media de las y los menores adoptables en otros países está aumentando, en la región se sigue evitando la adopción de menores con más de tres años. Sería necesario profundizar en la actitud de aquellas personas solicitantes que pretenden convertirse, a través de la adopción, en una “nueva familia biológica” del menor, por lo que, cuanto menos edad tengan y de más lejos vengan, mucho mejor para evitar problemas e interferencias durante el proceso de educación y crianza.
- Debe constituir un objetivo prioritario transmitir a la población en general, y a la interesada en acogimiento y adopción en particular, mediante orientación, información y sensibilización veraces, las necesidades reales de la infancia en desprotección en Castilla-La Mancha. Estos mecanismos son instrumentos que contribuirán a facilitar el cambio de las actitudes mencionadas anteriormente.
- Es preciso mejorar los objetivos, metodología y materiales de los cursos de formación para personas solicitantes de adopción, que han quedado obsoletos.
- A pesar de lo expuesto, también es preciso suscribir las recomendaciones formuladas en el Informe de la Comisión especial del Senado respecto a los factores judiciales que dificultan un mayor decantamiento de las personas solicitantes por la adopción regional. De forma especial, es preciso que la tramitación de estos procedimientos sea preferente, en virtud de una aplicación real del interés superior de la persona menor. Ello, con la finalidad de evitar que la dilación actual de los procedimientos opere como un elemento disuasorio.
- También es preciso denominar a los acogimientos pre-adoptivos procedimientos de pre-adopción, contribuyendo a separar definitivamente ambas realidades y a evitar la confusión entre las personas solicitantes.

- Los países que proveen de un mayor número de menores a Castilla-La Mancha no son firmantes del Convenio relativo a la protección del niño y a la cooperación en materia de adopción internacional, hecho en La Haya el 29 de mayo de 1993, y ratificado por España en 1995. Se debe limitar la posibilidad de tramitar legalmente en exclusiva a aquellos países que lo hayan suscrito.
- Los altos costes de tramitación en países de Europa Oriental y algunas anomalías detectadas en informes médicos provenientes de los países de origen de los y las menores deben comprometer a quienes ostentan responsabilidades públicas a incrementar el control sobre estos procesos. La presión de la demanda puede estar contribuyendo a alimentar irregularidades administrativas en los países de origen, e incluso tramas de corrupción destinadas a captar menores para la adopción internacional.
- Es necesario intensificar el contacto técnico entre los equipos provinciales de profesionales que trabajan en adopción y quienes los coordinan a nivel regional, propiciando el intercambio y la difusión de buenas prácticas.
- El continuo cambio de las entidades del tercer sector que se hacen cargo del servicio post-adoptivo (tres en los últimos tres años) interrumpe la continuidad en la atención, dispersando el conocimiento y el vínculo establecido con cada familia, a la par que se pierde la experiencia acumulada por las y los profesionales, pues en estos casos las sucesivas entidades que lo han atendido no han mantenido al personal técnico.

## **10.6. SOBRE MENORES EN CONFLICTO E INFRACTORES**

- Todo apunta a que el sistema de justicia de menores regulado por la Ley 5/2000 y complementado por la Comunidad autónoma en la ejecución material de las medidas posee una gran capacidad de reinserción (el 81% de menores no reinciden). Sin embargo, año tras año continúa aumentando el número de jóvenes que cometen delitos y el número de medidas, lo que resta capacidad preventiva al sistema. De hecho, la tasa de incidencia se ha incrementado significativamente desde el año 2009, con tasas superiores al 2% respecto a la población total en la franja de edad de los 14 a 18 años.
- Predominan los delitos contra la propiedad (robos y hurtos, sobre todo) y contra las personas (lesiones, amenazas y un creciente número de malos tratos en el ámbito familiar). Ambos tipos explican el 85,3% de los hechos que dieron origen a las medidas ejecutadas en 2009.
- Durante los últimos cinco años se ha podido constatar el notable incremento de los hechos relacionados con la violencia intrafamiliar. Aun así, la medida de “convivencia en grupo educativo”, que podría ser muy

útil para estas situaciones, está teniendo en nuestra Comunidad autónoma un carácter residual, prácticamente inexistente.

- A lo largo de la década, el crecimiento del número de jóvenes que debían cumplir medidas judiciales ha sido continuo, mientras que la aplicación de medidas administrativas ha sido muy fluctuante.
- En el año 2009, una de cada tres intervenciones en el área de conflicto se realizaron a través de medidas administrativas. Cabe destacar los efectos positivos de un programa de mediación extrajudicial que se está llevando a cabo en el Juzgado de Menores de Toledo, al que se dedican dos técnicos a tiempo completo, y el inicio del programa Arranca para la prevención específica del conflicto en menores en toda la región.
- A lo largo de la década, la proporción de menores de Castilla-La Mancha con edades entre los 14 y 18 años que han sido objeto de medidas judiciales ha ido aumentando continuamente desde una tasa del 0,28% en 2001 hasta el 1,20% en 2009.
- Los varones cumplen medidas judiciales en una proporción muy superior a las mujeres, aunque la presencia de éstas últimas se viene incrementando paulatinamente, tanto en términos absolutos como relativos. Esta tendencia puede estar señalando hacia una posible disminución o pérdida de eficacia de los factores de protección que vienen actuando sobre las mujeres ante el delito, y tiene una etiología más cultural y social que biológica.
- Respecto a la presencia de menores de otras nacionalidades cumpliendo medidas judiciales, se constata cómo hasta el año 2005 evolucionó en la misma medida que lo hacía la población inmigrante en general. A partir del 2006, el número de menores con medidas se sitúa entre dos y tres puntos porcentuales por encima de la presencia de inmigrantes entre la población.
- Frente al endurecimiento del sistema juvenil español, a raíz de la Ley Orgánica 8/2006, las medidas judiciales que se articulan en Castilla-La Mancha, en términos generales, priorizan su cumplimiento en el entorno más cercano del menor, de acuerdo con el principio del interés superior del menor (art. 69.1 de la ley 3/1999 del Menor).
- Las medidas de Libertad Vigilada y las Tareas Socioeducativas van en aumento. Frente a ellas, la aplicación de la Prestación en Beneficio de la Comunidad está descendiendo desde el año 2007.

A este respecto, es absolutamente imprescindible la adecuada difusión de la necesaria corresponsabilidad del resto de Administraciones y del tejido asociativo y empresarial para hacer efectivo el artículo 14 de la Constitución Española, en cuanto a la posibilidad de que los y las menores puedan cumplir con la responsabilidad penal en condiciones de igualdad en toda Castilla-La Mancha. En esta línea, se debe

resaltar la buena praxis que supuso la jornada realizada por la Delegación Provincial de Salud y Bienestar Social de Albacete, en relación a la Prestación en beneficio de la Comunidad.

- Los tratamientos ambulatorios se han incrementando, y en los últimos años se proponen unas 70 medidas por año, sobretodo vinculados a trastornos adictivos o de la salud mental.
- A lo largo de la década, el Internamiento en Centro es una medida que ha ascendido progresivamente en términos absolutos (un 71,4% durante el periodo 2001-2009) lo que ha generado la necesidad de crear una red provincial de Centros de Internamiento en Régimen Abierto, a la vez que ha ido forzando la ampliación de plazas en los dos Centros regionales de los que se dispone para cumplir medidas en régimen cerrado, semiabierto y terapéutico.
- Algo más de la mitad de los y las menores que cumplen medidas de internamiento proceden de la provincia de Ciudad Real. La mayoría provienen del sur de la provincia, donde el porcentaje de reincidentes es mayor. La alta tasa de reincidencia que se produce en las localidades de la parte sur, especialmente Puertollano, puede ser la causa directa de una excesiva y creciente utilización del internamiento en Centros y hace necesario profundizar en los factores que lo están propiciando, al objeto de implementar intervenciones más preventivas, económicas y eficaces en el entorno comunitario.
- Una parte importante de los internamientos terapéuticos está respondiendo a perfiles de menores que presentan inestabilidad emocional y trastornos de la personalidad, para quienes sería más adecuado diseñar otro tipo de recurso, con menos carácter punitivo y no vinculado a la atención sociosanitaria. De esta forma, centros como el de La Cañada estarían íntegramente dedicados a menores con conductas antisociales.
- El crecimiento sostenido en el número de expedientes de reforma tramitados a lo largo de los últimos tres años, que tiene su reflejo en el tiempo medio necesario para sustanciarlos (15,8 meses según datos de la Dirección General de la Familia) hacen necesario el incremento de la plantilla de judicatura, fiscalía y profesionales de los Equipos de los Juzgados en el territorio de Castilla-La Mancha, lo cual redundará no sólo en el acortamiento de los plazos de espera, sino, especialmente, tanto en la mejora del carácter educativo de la medida que resulte impuesta como en la calidad misma del servicio público de justicia al que tiene derecho la ciudadanía.
- Destaca la insuficiente especialización de las y las fiscales que, a pesar de la creación de las fiscalías delegadas, se encontraba pendiente en alguna/s provincia/s de Castilla-La Mancha. Es precisa más exclusividad en la

dedicación, que ésta sea en la medida de lo posible más excluyente, y el acceso a formación especializada. La oferta formativa para cualquier profesional de la justicia juvenil debe ser especializada, actualizada y accesible para cualquiera, permitiendo su especialización y actualización.

- Son precisas mejores instalaciones materiales y mayor dotación de equipos técnicos, así como espacios que garanticen el derecho a la intimidad de las y los menores en las actuaciones en sede judicial. También se deben atender las demandas concretas que pretender evitar la coincidencia de víctimas y agresores o agresoras en las salas de espera previas a las vistas.
- Es preciso habilitar medios materiales, económicos y de agenda a la judicatura para garantizar que puedan mantener entrevistas o visitar a menores que cumplen medidas que ellos y ellas imponen.
- Se debe garantizar el ejercicio de la corrección disciplinaria, mediante procedimientos articulados con las debidas garantías, lo que incluye la necesidad de una adecuada documentación de los mismos para su supervisión y resolución por el juzgado competente.
- En Castilla-La Mancha no es habitual encontrar profesionales de la abogacía con especialización ni un Turno de Oficio específico para menores. Tampoco son frecuentes los cursos de especialización ni promovidos por el Ministerio de Justicia ni por la Administración regionalmente competente de la ejecución de medidas de responsabilidad penal. Paulatinamente, la abogacía de la región, a base de experiencia, va entendiendo la base y finalidad educativa del sistema penal juvenil. Pero es necesario poder explicar los términos de la asistencia letrada en un lenguaje comprensible para la persona menor. También sería más adecuado que las diferentes causas que pueda tener abiertas un menor sean siempre atendidas por igual profesional de la abogacía.

## ***10.7. SOBRE LA GESTIÓN DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN A LA INFANCIA EN CASTILLA-LA MANCHA***

- Desde la aprobación de la Ley 3/1999, del Menor de Castilla-La Mancha, han aumentado significativamente tanto el número de menores acogidos al sistema de protección como la red de recursos disponibles.
- La descentralización del sistema de protección de menores implica que algunas de las funciones más relevantes (detección/notificación, evaluación de las familias y de las y los menores e intervención con menores y familias en las que la situación no alcanza cierto grado de severidad) recaen sobre los Servicios Sociales Básicos. En consecuencia, la eficacia del funcionamiento del sistema de protección depende de la capacidad de los Servicios Sociales Básicos para dotarse de recursos

suficientes y formados. Sin embargo, durante los últimos diez años la atención de estos dispositivos no se ha focalizado en la mejora continua de los medios y metodologías para intervenir con las familias y menores en situación de desprotección. Cabe destacar que se han mantenido las plantillas de educadores de familia y de psicólogos o psicólogas (en los municipios con más población) incorporados al sistema en la década anterior. Además, de forma progresiva se ha ido implantando una red de Centros de Atención a la Infancia, de ludotecas municipales, y, desde el año 2007, se están poniendo en marcha Centros de Día para la familia y la Adolescencia en los núcleos de población más habitados de la región. Pero la puesta en marcha de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia ha agrandado las diferencias en los medios de que disponen los Servicios Sociales de Base en función de que deban atender a personas mayores, enfermas y discapacitadas o deban hacerlo con familias que están criando y educando a menores y adolescentes en condiciones adversas.

- Una parte de las dificultades para la mejora continua de los Servicios Sociales Básicos en materia de protección de menores se explica por la escasa formación permanente y actualización de conocimientos en materia de intervención familiar, gestión y resolución de conflictos, e intervención con menores y adolescentes.
- En el plano formativo llama la atención el desconocimiento general fuera de la provincia de Albacete de un recurso formativo regional, que constituye la única alternativa financiada públicamente a los cursos de la escuela regional de formación, situación que da una idea de la descoordinación existente en la gestión de los escasos recursos formativos.
- Otra de las dificultades radica en la falta de un lenguaje común entre los equipos de los Servicios Sociales de Base y los equipos de intervención de menores especializados. Desde perspectivas y ritmos de trabajo diferentes, se están interpretando conceptos difíciles de definir operativamente ("situación de riesgo", "situación de desamparo"). Si un caso es etiquetado como "de riesgo", se contempla como una competencia de los Servicios Sociales de Base y es muy probable que no llegue a confrontarse con el punto de vista de los equipos de menores especializados, que se encuentran saturados de trabajo. Los equipos profesionales de base echan de menos el criterio del personal técnico especializado durante el proceso de evaluación-diagnóstico, y también demandan más su apoyo durante la intervención familiar.
- Existe un ajuste estricto de las plantillas de personal técnico de los Equipos Interdisciplinarios de Menores (EIM) para atender a menores tutelados, mientras que la planificación desatiende las necesidades que conlleva la intervención con menores en situación de riesgo, el seguimiento de

actuaciones para el reagrupamiento familiar, el seguimiento de los acogimientos, o la realización de programas de prevención en la comunidad. Sería juicioso contemplar el establecimiento de ratios de profesionales atendiendo también a estas otras tareas o necesidades. En las actuales circunstancias, el personal técnico de los EIM desarrolla su labor con la percepción continua de llevar a sus espaldas una gran carga de trabajo, conscientes de la responsabilidad que asumen con cada caso y con la impresión de que apenas llegan en muchas ocasiones a intervenir en lo más urgente.

- La sensación de estrés y la inseguridad personal propician una alta movilidad laboral en las personas que trabajan en estos equipos, lo que revierte en la pérdida de conocimientos y experiencia acumulados en un área en la que resultan muy valiosos.
- A esta pérdida constante hay que añadir el procedimiento para cubrir los puestos de trabajo, a través de concursos de méritos que no incorporan criterios específicos suficientemente diferenciados para un servicio que requiere un alto nivel de formación, capacidad y responsabilidad.
- También la práctica totalidad de integrantes de los Equipos a quienes hemos entrevistado han destacado la dificultad que la protección de datos supone para la realización de su trabajo. Esta cuestión ya se suscitó en la segunda reunión de la Comisión Regional de Protección, en la que se acordó que la Administración sanitaria, que prepara el desarrollo reglamentario de la Ley de Derechos y Deberes en el ámbito sanitario, debe prever una respuesta para que, en los casos en que el interés superior del menor lo exija, se colabore activamente comunicando los datos que faciliten la protección de niños y niñas que la precisen.
- Respecto a los espacios de atención a menores en las Delegaciones Provinciales, es absolutamente indispensable mejorar las condiciones que garanticen el derecho a la intimidad en la sede del Servicio de Familia de la Delegación Provincial de Salud y Bienestar Social de Albacete.
- Los mecanismos técnicos previstos en el Decreto 4/2010, de Protección Social y Jurídica del Menor, como la identificación del personal técnico con un código numérico en las denuncias, continúan sin aplicarse de forma efectiva un año después de la entrada en vigor de la norma reglamentaria.
- El 59% del presupuesto destinado al Programa 313E Atención y Tutela de Menores se canaliza por medio de entidades colaboradoras del tercer sector, lo que acentúa la responsabilidad del Servicio de Menores de la Dirección General de la Familia en las funciones de control y coordinación.
- Algo más del 66% del presupuesto se destina a la atención de menores en centros, ya sea en acogimiento residencial (45%) o para el cumplimiento de medidas judiciales (21,2%). La inversión en recursos destinados al

Acogimiento Familiar ronda el 7,5% del presupuesto total, lo que permite apreciar lo lejos que se está del apoyo económico necesario para cumplir con el objetivo planteado por la Comisión especial para el estudio de la problemática de la adopción nacional y otras figuras afines (Senado, 2010).

## **10.8. SOBRE LOS DERECHOS DE LOS NIÑOS Y ADOLESCENTES**

- Las personas que colaboran en el sistema de protección de menores manifiestan una mayor preocupación por las disfunciones en las garantías para el cumplimiento de los derechos sociales de los y las menores (educación, salud) que por los derechos civiles. Si bien, de estos últimos también interesan las cuestiones relacionadas con la seguridad y el maltrato.
- La asunción de la tutela de una persona menor por parte de la Administración autonómica genera tal cadena de responsabilidades (políticas, técnicas y corporativas) que resulta oportuno llamar la atención sobre la posibilidad de que se estén produciendo prácticas de sobreprotección institucional, precisamente por el miedo a dejar insuficientemente atendido al menor.
- La Administración regional ha regulado toda una serie de mecanismos que pretenden garantizar los derechos a la escolarización y al éxito escolar. El absentismo escolar en nuestra región no es un problema en las etapas de escolarización primaria. Sin embargo, se convierte en un problema el abandono escolar antes de alcanzar al menos el graduado en Educación Secundaria Obligatoria. Podríamos hablar por tanto de que el derecho a la escolarización está ampliamente garantizado en nuestra Comunidad autónoma, y no tanto así el derecho al éxito académico. Por otro lado, en los casos de absentismo escolar de menores que plantean serios problemas de conducta no es suficiente conseguir su reincorporación a las aulas, puesto que continúa siendo difícil garantizar el derecho a la integración escolar.
- Las conductas adictivas, y de forma destacada las enfermedades mentales de los progenitores son factores que están incidiendo en las situaciones de riesgo, maltrato y desamparo de muchos menores, además de causarles no pocos problemas de conducta y trastornos mentales. Aun así, no existen estudios epidemiológicos ni procedimientos de intervención adaptados a estas situaciones desde planteamientos transversales, que afecten sobre todo a las áreas de salud, educación y servicios sociales.
- El desarrollo de la red de atención infanto-juvenil todavía no es suficiente, lo que ralentiza el proceso de diagnóstico e intervención en general. Por lo que respecta al sistema de protección de menores, Castilla-La Mancha ha

visto minorados sus recursos con el cierre de los Centros Residenciales Terapéuticos. Actualmente, se ofrece como recurso de referencia el Centro de Atención Especializada del Menor (CAEM) de Toledo, gestionado por la Fundación Sociosanitaria de Castilla-La Mancha. En el caso de menores infractores con medida de internamiento cerrado, el Centro Educativo La Cañada en Ciudad Real cuenta con un módulo terapéutico.

- Aunque los recursos destinados a la prevención de conductas adictivas son numerosos, no ocurre lo mismo con los de atención a menores cuando presentan problemas de consumo. En este caso no existe ninguno adaptado a las necesidades que plantean las y los menores. Las Unidades de Conductas Adictivas del SESCAM intervienen con menores aplicando criterios dispares y sin disponer de programas de desintoxicación específicos. A su vez, no existen Comunidades Terapéuticas donde se trabaje la deshabituación de menores con adicciones.
- Los Menores Extranjeros No Acompañados (MENAs) están más expuestos al riesgo de consumo de sustancias que los y las menores inmigrantes reagrupados, que presentan tasas más próximas a la media nacional. El factor clave se debe al hecho de realizar el proceso migratorio en soledad y encontrarse en desamparo en el país de acogida. A esto se añade la falta de oportunidades formativas y laborales por la que actualmente estamos atravesando, lo que provoca una crisis existencial. Ante este desalentador panorama, cierto porcentaje de menores se evade consumiendo.

## **CAPÍTULO 11. RECOMENDACIONES Y PROPUESTAS.**

### **11.1. SOBRE EL SISTEMA DE PROTECCIÓN A LA INFANCIA EN CASTILLA-LA MANCHA**

#### **a) Registro autonómico de datos**

- Crear un Observatorio de la Infancia que permita contar con un registro autonómico de datos sobre la intervención en familias con menores y su evolución, factores y declaraciones de riesgo –evolución de la prevalencia e incidencia–, maltrato infantil, declaraciones de desamparo, guardas, acogimientos en sus diversas tipologías, retornos familiares tras la protección, adopción, y menores en conflicto, con especial referencia a las medidas de responsabilidad penal. También sería deseable contar con registros precisos sobre adicciones con y sin sustancia, y sobre trastornos del comportamiento. La actualización de datos en dicha herramienta debe ser ágil, pues los escasos medios existentes en la actualidad, tanto a nivel nacional como autonómico, acreditan lentitud en esa tarea, lo que conlleva que pierdan vigencia y efectividad.

#### **b) Plan de Infancia y Adolescencia de Castilla-La Mancha**

- Elaborar un Plan de Infancia y Adolescencia definido específicamente en atención a estos colectivos, y que pueda ser difundido de forma autónoma, sin perjuicio de que pueda subsumirse en un Plan de Familia.

#### **c) Formación de profesionales**

- Diseñar y ejecutar una programación de formación de calidad que contemple tiempo y recursos para la formación permanente de las y los profesionales de los Servicios Sociales Básicos (tanto quienes están adscritos a la Consejería de Salud y Bienestar Social como a quienes abarca el “Plan Concertado”) en materia de protección de menores y adolescentes, intervención familiar, así como en gestión y resolución de conflictos. Esta programación deberá tener en cuenta las modalidades de formación presencial y a distancia, en atención a la dimensión geográfica de Castilla-La Mancha y a la necesidad de rentabilizar los recursos públicos.
- Difundir adecuadamente los recursos ya existentes para demandar y obtener formación. A tal efecto, se remitirá una instrucción a la totalidad de profesionales del sistema público de protección del menor en Castilla-

La Mancha, dando a conocer cómo pueden solicitar que se programe la formación que precisan, y cómo y dónde obtenerla.

- Promover el intercambio de formación e información, a través de encuentros formativos, seminarios de trabajo y elaboración de procedimientos de intervención conjuntos entre profesionales de los servicios sociales básicos, equipos de intervención de menores y educadores y educadoras que trabajan en acogimiento residencial.
- Programar formación, a través de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, que garanticen la eficiente aplicación de los dispositivos tecnológicos en aras a lograr una mayor agilidad en el trabajo de estas y estos profesionales.

#### **d) Los equipos interdisciplinarios de menores**

- Definir la totalidad de las tareas profesionales del personal técnico de los EIM, y establecer ratios de número de casos por profesional o sub-equipo, en atención a la población infantil de referencia, y al trabajo real que abordan, con la finalidad de potenciar la estabilidad de la plantilla de profesionales, evitar el síndrome de Burnout, y mejorar la calidad y duración del vínculo con los y las menores como profesionales de referencia.
- Establecer el número de técnicos en función de los ratios para cada provincia, con la finalidad de evitar que los traslados, bajas, permisos y licencias hagan que los equipos puedan quedar mermados en recursos humanos por debajo de ese mínimo, e incrementar el personal técnico de los equipos cuando esa ratio se vea superada.
- Establecer un plan de trabajo basado en la supervisión de caso, recurriendo para ello a los EIM de otras provincias, al EIM regional o a convenios con Colegios Profesionales.
- Ampliar la exigencia de experiencia precisa para desempeñar la jefatura de sección de menores, la coordinación de medio abierto –denominación que la sustituya una vez creado el servicio de medio abierto– y la jefatura de sección de infancia, prevención y mediación familiar, de forma que la exigida sea superior a la requerida al personal técnico de los EIM que deben coordinar. Adoptar medidas para estabilizar el EIM de la Consejería competente en menores, con la finalidad de garantizar que pueda cumplir su función de coordinación, nexo y determinación del superior criterio.
- Crear, dotar, y ocupar efectivamente puestos de asesoría jurídica especializada en el ordenamiento jurídico aplicable a la infancia a disposición de todos los EIM. Estas personal deberán participar en las deliberaciones y reuniones periódicas de los equipos y orientar a éstos

respecto al alcance jurídico y judicial de las decisiones colegiadas a adoptar.

- Determinar y comunicar a cada integrante de los EIM los códigos numéricos que protejan la identidad del personal técnico actuante, junto a unas instrucciones sobre su utilización.

#### **e) Medios materiales**

- Implantar sistemas y tratamientos informáticos que permitan compatibilizar una atención continuada del menor, que admitan el acceso a la historia social por cada profesional implicado distinto al de referencia del caso, de forma total o parcial, según convenga al interés superior del niño o de la niña.
- Realizar las reformas precisas para garantizar adecuadamente la intimidad de las personas usuarias, especialmente menores, en las dependencias administrativas y judiciales. En particular, se deberán realizar de forma inmediata las relativas a la Delegación Provincial de Salud y Bienestar Social de Albacete, que no ha de continuar utilizando espacios para entrevistas que no salvaguarden completamente la intimidad y confidencialidad de los datos, e historias de vida de menores y adultos afectados por sus actuaciones, y que ha de garantizar completamente la seguridad de sus archivos.
- Establecer sistemas de atención telefónicos que mejoren la comunicación del personal integrante de los equipos con el resto de profesionales que intervienen en cada caso y con los familiares que intentan contactar con ellos. Sistemas que garanticen que la persona destinataria es avisada, y la atención de la llamada se haga a la mayor brevedad posible. A este respecto, el Servicio de Familia de la Delegación Provincial de Albacete constituye una buena práctica.
- Los vehículos que utiliza la Administración competente en menores deben garantizar su seguridad. Para ello, es preciso definir cuáles son las medidas de seguridad que se deben utilizar cuando se desplace a este colectivo de población. En especial, si el traslado lo hace una sola persona adulta, o si los o las menores sufren algún trastorno de conducta.

#### **f) La actuación en casos de urgencia**

- Elaborar instrucciones sobre las guardias de los EIM que contemplen expresamente la forma de compensación horaria y/o económica, y su incidencia en el trabajo al día siguiente a la realización de la guardia con servicio/s. En dichas instrucciones constarán también los medios y auxilios disponibles: juzgados, fiscalías, cuerpos y fuerzas de seguridad

del estado, unidades de salud mental infanto-juvenil, número de plazas disponibles en los centros de protección, vehículos y responsables de unidad.

### **g) Las prestaciones**

- Incluir en el Catálogo de Prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales, en el desarrollo de la Ley 14/2010 de Servicios Sociales, aquéllas necesarias para cubrir las necesidades particulares de la infancia.
- Articular prestaciones técnicas de Apoyo Domiciliario Especializado que complementen el anterior Servicio de Ayuda a Domicilio, pero con funciones, además, de apoyo educativo y socializador.
- Crear recursos específicos para la prevención y atención integral de menores con problemas de conductas adictivas, con y sin sustancia.
- Mejorar la utilización de prestaciones económicas específicas para la infancia mediante la elaboración y difusión de unas instrucciones, dirigidas a los servicios sociales de atención primaria, con la finalidad de optimizar tanto los recursos como la información de retorno que su correcta utilización ofrezca.

### **h) Las comisiones regional y provinciales de protección del menor**

- Divulgar las soluciones aportadas por la comisión regional de protección a las problemáticas que tengan carácter general; especialmente, las que den solución a las planteadas por las comisiones provinciales. También se difundirán por escrito las soluciones articuladas en las Comisiones provinciales, de forma que se generalicen y rentabilicen inmediatamente los criterios alcanzados y las buenas prácticas testadas

### **i) Investigación**

- Potenciar la investigación sobre los derechos de las niñas y los niños. Especialmente en lo relativo a factores de riesgo, maltrato, menores transgresores, y situaciones de desprotección, vulnerabilidad y exclusión social.
- Diseñar herramientas científicas, basadas en las nuevas tecnologías, que permitan la valoración y el diagnóstico colegiado.

### **j) Sobre la protección de datos**

- Incluir en el desarrollo reglamentario de la Ley 5/2010, de 24 de junio, sobre derechos y deberes en materia de salud de Castilla-La Mancha, la

concreción que precisa la obligación, recogida en el artículo 41.5.a), de colaborar en la comunicación de informaciones relacionadas con la situación de riesgo o desamparo en que pueda encontrarse una persona menor.

- Concretar el alcance de deber de colaboración de los servicios sociales de asistencia primaria en el desarrollo de la Ley de servicios sociales, respecto a situaciones de riesgo o desamparo en que pueda encontrarse un menor.

## **11.2. SOBRE LA PRESERVACIÓN FAMILIAR Y LA SITUACIÓN DE RIESGO**

### **a) Sobre los servicios sociales de atención primaria o básicos**

- Elaborar y difundir un Protocolo o Guía que determine cómo deben los servicios sociales canalizar las actuaciones propias del Programa de Atención a la Familia o Unidad de Convivencia, en aquellos casos en que haya menores precisando los contenidos y metodologías de intervención de referencia.
- Ofertar formación sobre preservación familiar y situaciones de riesgo a profesionales de los servicios sociales de atención primaria o básicos, a fin de cubrir la necesidad de formación detectada en el trabajo de campo, propiciando criterios de intervención más uniformes.
- Definir y ejecutar un plan regional de difusión del Protocolo de Actuación en Situaciones de Riesgo, mediante encuentros que permitan unificar criterios sobre riesgo, obtener retroalimentación respecto a su aplicabilidad en los diferentes territorios, y disponer de información precisa respecto a los y las profesionales a quienes ya se ha dado a conocer. Consensuar criterios respecto a los indicios, fijando el de los EIM, y analizar herramientas para graduarlos y la forma de valorar las situaciones de riesgo. Incluir en la ejecución de dicho plan, además de a profesionales de servicios sociales, del ámbito educativo -PTSC, Orientadores y Equipos Directivos, a través del Programa de Orientación de Zona de cada comarca- y a profesionales de referencia del ámbito sanitario -pediatras, USMIJ, UCAs-. Una buena práctica sería promover también su difusión entre estudiantes de los últimos cursos de medicina, magisterio, y enfermería.
- En el Protocolo de Riesgo y en el modelo de “comunicación a los servicios sociales básicos la no apreciación de situación de riesgo” añadir un apartado para comunicar a la plantilla de profesionales las alternativas de intervención que se proponen desde los EIM.

- Extender la protección a profesionales de los servicios sociales de atención primaria recogida en el decreto 4/2010, de 29 de enero, de Protección Social y Jurídica del Menor, cuando se lleve a cabo el desarrollo reglamentario de la Ley de Servicios Sociales, artículo 10.2.e, con el fin de evitar la presión a la que se ven sometidos en ocasiones a la hora de informar y proponer sobre la protección de menores.
- Elaborar y difundir instrucciones para los servicios sociales respecto a las situaciones en que es procedente tramitar ayudas de emergencia, y aquéllas otras en las que se deben tramitar ayudas para la integración de menores. Respecto a las primeras, se deberá recordar en las instrucciones la obligatoriedad de reseñar informáticamente el número de menores de la unidad familiar, a efectos de conocer y evaluar su impacto real sobre la infancia. Esta acción debe posibilitar el tránsito desde el enfoque de subsistencia advertido en el capítulo 2º de este Informe a uno en el que predomine el interés superior del menor, con un carácter más educativo e integrado en el apoyo a la familia.

#### **b) Sobre mejoras tecnológicas**

- Habilitar la web de la Junta de Comunidades para que permita a las y los profesionales la descarga de los modelos del Protocolo de Actuación en Situaciones de Riesgo, especialmente los previstos para la notificación.
- Fomentar canales ágiles que faciliten la buena práctica para ofrecer la devolución de información a profesionales que han intervenido en la atención a una persona menor. Especialmente si se estima conveniente que continúe su intervención.

#### **c) Sobre el D.I.A.M.**

- Dado el reconocimiento que tiene su labor, se debe extender la existencia de Dispositivos Itinerantes de Apoyo al Menor a las dos provincias que carecen de él, para garantizar la igualdad de atención en el trato a la población. También debería ampliar sus competencias en tareas de supervisión a los y las profesionales de las áreas de servicios sociales.

#### **d) Sobre el trabajo de los E.I.M. en riesgo**

- Fomentar la participación real de la familia en el procedimiento de intervención de situaciones de riesgo, durante el proceso de elaboración del Plan de Intervención Familiar.
- Mejorar la unificación de los criterios de actuación, para lo cual se llevará a cabo un análisis y valoración de las causas que justifican la diferente prevalencia en cuanto a las situaciones de riesgo declaradas entre las

diferentes provincias. Con especial atención al caso extremo de Guadalajara (por exceso), y Albacete (por defecto), con la finalidad de resolver los motivos que dificultan su cese o impiden su declaración.

- Definir un criterio de actuación para los casos excepcionales en que se prevea que la situación de riesgo no se resuelva en un año. A tal efecto, una propuesta puede ser que, de todos esos casos excepcionales, las Comisiones Provinciales de Protección de Menores eleven informe a la Comisión Regional, o bien al EIM de la Dirección General de La Familia.

#### **e) Los programas preventivos y de atención especializada**

- Garantizar que el acceso a los programas especializados no se demore en ningún caso, atendiendo a la situación de necesidad o riesgo de exclusión de quienes precisan esta atención, o a la insuficiencia en la respuesta pública.
- Asegurar el acceso y permanencia en los programas de infancia – Ludotecas, Centros de Día– de menores en situaciones de riesgo o pertenecientes a familias en exclusión o en riesgo de exclusión social.
- Determinar de forma objetiva, en las medidas de apoyo a la familia, cuándo el nivel de intervención requerido corresponde a los servicios sociales básicos, o a partir de qué intensidad pasa a ser responsabilidad de las Delegaciones Provinciales.
- Evaluar el impacto real de los programas de prevención en las estadísticas de menores en riesgo. Definir indicadores de eficacia de estos programas en el retorno de información que ofrecen los Servicios sociales de atención primaria a las Delegaciones Provinciales.
- Idear programas dirigidos a menores que abandonan prematuramente el ámbito escolar que cumplan un objetivo educativo, socializador y ocupacional, con especial atención a zonas rurales de baja densidad de población. También se prestará especial atención a los focos resistentes de absentismo, respecto a los cuales los programas ideados y las medidas concretas adoptadas deberán ser evaluados periódicamente.

### **11.3. SOBRE LA SITUACIÓN DE DESAMPARO, MALTRATO, TUTELA Y GUARDA**

#### **a) Sobre el maltrato infantil**

- Realizar campañas públicas que den a conocer las diversas tipologías de maltrato infantil, y la forma de denunciarlas o notificarlas, en cada caso.

- Definir y ejecutar un plan regional de difusión del Protocolo de Actuación en Situaciones de Maltrato Infantil mediante encuentros que permitan unificar criterios sobre maltrato, obtener retroalimentación respecto a su aplicabilidad en los diferentes territorios, y de los y las profesionales a quienes se ha dado a conocer. Incluir en la ejecución de dicho plan a profesionales de servicios sociales, del ámbito educativo –PTSC, orientadores y orientadoras y Equipos Directivos, a través del Programa de Orientación de Zona de cada comarca–, a profesionales de referencia del ámbito sanitario –pediatría, USMIJ, UCA´s–. Una buena práctica sería promover también su difusión entre estudiantes de los últimos cursos de medicina, magisterio, escuelas de enfermería.
- Habilitar la web para que profesionales de los ámbitos social, educativo y sanitario puedan descargar, de forma sencilla, los modelos de notificación de maltrato.
- Realizar estudios tendentes a evaluar el maltrato que sufre la infancia que presencia la violencia de género, y adoptar medidas para facilitar la protección y atención que precisa.

## **b) Sobre desamparo**

- Elaborar y publicar un protocolo de Actuación ante situaciones de Desamparo.
- Velar en extremo porque la comunicación verbal de las causas de la declaración de desamparo al niño o a la niña se realicen de forma veraz y adaptada a su grado de madurez y necesidad de comprensión, y en un ambiente adecuado.
- Agilizar los procedimientos de notificación de tutelas en situaciones de urgencia. También proceder de forma ágil ante la solicitud de permisos o certificados requeridos para que menores tutelados puedan participar en actividades extraordinarias.
- Evitar tutelar en los centros educativos, con carácter general, salvo que ello se estime necesario en atención al interés superior del menor, en cuyo caso se deberá informar previamente a la Delegación Provincial de Educación, Ciencia, y Cultura de la que dependa el centro, y a profesionales educativos implicados. Posteriormente se dará cuenta a la Comisión Provincial de Protección de los motivos técnicos que exigieron la excepcionalidad, salvaguardando la intimidad de los y las menores afectados.
- Mejorar la unificación de los criterios de actuación, para lo cual se llevará a cabo un análisis y valoración de las causas que justifican la diferente prevalencia en cuanto a la escasez de situaciones de riesgo declaradas y la tasa elevada de declaraciones de desamparo. Con especial atención al caso

de Albacete, que apenas realiza declaraciones de riesgo y tiene un alto número de tutelas, por lo que de contrario al principio de subsidiariedad progresiva en la intervención puede tener esta praxis.

- Consensuar entre los distintos EIM de las Delegaciones Provinciales y el EIM de la Consejería los criterios de adoptabilidad de las y los menores tutelados en la etapa inicial de la tutela.

### **c) Sobre la guarda**

- Elaborar y difundir un protocolo de Actuación para la Guarda y difundirlo adecuadamente entre los servicios sociales de atención primaria para unificar criterios, y evitar la generación de expectativas inadecuadas entre los progenitores respecto al alcance, procedencia, oportunidad y efectos de esta medida de protección.

## **11.4. SOBRE EL ACOGIMIENTO FAMILIAR NO PREADOPTIVO**

### **a) Sobre la difusión de la función social del acogimiento familiar y la captación de potenciales acogedores**

- Profundizar, de manera sostenida en el tiempo, las actividades de difusión de la labor social esencial que desempeñan las personas que acogen a menores de todas las edades, poniendo especial énfasis en la necesidad de cualquier menor a crecer en un entorno familiar. En dichas actividades se debe realzar la actividad de las personas acogedoras de urgencia para potenciar su captación.
- Evaluar anualmente los resultados obtenidos por esas campañas. Esta evaluación comprenderá tanto el nivel regional como el provincial y se utilizará como base para diseñar la actuación en el año siguiente.
- Realizar campañas específicas de captación de personas acogedoras profesionalizadas entre plantillas de profesionales de la educación, la sanidad y lo social, y estudiar la posibilidad de suscribir convenios con los Colegios Profesionales de dichos ámbitos, siguiendo las buenas prácticas de las delegaciones provinciales de Albacete y Cuenca. En dichas campañas se debe realzar la actividad de las y los acogedores de urgencia.
- Fomentar de forma activa la participación social del colectivo de familias acogedoras a través del asociacionismo, contar posteriormente con su opinión en todas las cuestiones que afecten al acogimiento, y solicitar su apoyo explícito para cualquier acción de difusión.
- Extender la buena práctica de la Delegación Provincial de Ciudad Real y elaborar una documentación estándar para facilitar a las personas

interesadas, con carácter previo a la solicitud y formación, en la que se reflejen las necesidades de la infancia a atender y las dificultades a las que puede estar sometido el proceso. Debe ser un material atractivo, claro, actualizado y que sitúe adecuadamente tanto la necesidad social de la actividad de las personas acogedoras como las satisfacciones y dificultades personales, sociales, educativas, jurídicas y económicas que conlleva tener esa condición.

## **b) Sobre los equipos interdisciplinarios de menores**

- Potenciar la especialización de profesionales mediante la creación de equipos dedicados de forma especial a la difusión, captación, información, valoración, constitución, seguimiento y finalización de los acogimientos familiares. Establecer objetivos anuales asequibles que permitan evaluar la dinámica del trabajo de estos equipos.

## **c) Sobre la formación y valoración para el acogimiento**

- Proporcionar formación inicial a la familia acogedora extensa.
- Actualizar el material y documentación para la formación sobre acogimiento familiar.
- Permitir una actualización permanente de contenidos y una difusión de las buenas prácticas desarrolladas en algunas provincias, como Ciudad Real.
- Incluir en la formación la presencia y los testimonios de personas que se encuentren acogiendo.
- Mejorar la formación y valoración para el acogimiento, prestando especial atención al carácter temporal del acogimiento, a la preparación del cese de la medida de protección, y a la despedida del menor, para evitar desanimar a las personas acogedoras, en interés del resto de menores que precisan protección.

## **d) Sobre el acogimiento profesionalizado**

- Evaluar el aprendizaje de la experiencia acumulada, destacando los ejemplos de buenas prácticas.
- Mejorar sustancialmente la cobertura económica para las personas que se deben dedicar de forma exclusiva al acogimiento profesionalizado.
- Redefinir y ampliar los perfiles de la persona acogedora profesionalizada, de forma que se pueda disponer de personas altamente especializadas en casos complejos de menores.

- Diseñar planes de captación y formación focalizados en perfiles de población con una mayor predisposición al acogimiento, a través de los movimientos asociativos, los colegios profesionales y las universidades.
- Dotar a esta modalidad de acogimiento con mayores apoyos de tipo económico, formativo-educativo, psicológico y social.

**e) Sobre las ayudas y recursos de apoyo**

- Incrementar las prestaciones técnicas y apoyos especializados en acogimiento familiar para todas sus modalidades, y garantizar su prestación coordinada y eficiente en el tiempo.
- Estudiar un sistema de apoyo económico que se defina en atención a las necesidades del menor y a la capacidad económica de la familia que lo acoja, con independencia de que se trate de familia ajena o extensa.

**f) Sobre el seguimiento y el contacto con la familia biológica**

- Determinar los criterios para decidir qué profesional debe ser responsable del seguimiento (entidades colaboradoras, trabajadores sociales de atención primaria o Delegaciones provinciales) en los acogimientos familiares, en atención a las necesidades del menor, la familia acogedora, y las posibilidades reales de colaboración de los servicios sociales de atención primaria en acogimiento familiar, más allá del tipo de familia. Prestar especial atención a situaciones en las que exista distancia territorial entre la familia de acogida y la familia biológica del menor, así como en los casos en que parte de las personas implicadas presente alguna discapacidad.
- Prestar especial atención al cumplimiento de los tiempos previstos y a la realización en tiempo de los seguimientos correspondientes, a través de profesionales de entidades colaboradoras, o directamente, si éstas se retrasaran.
- Que, en los contactos con las familias biológicas, prime el interés superior del menor a la hora de decidir la frecuencia y lugar de las visitas, y que el criterio que prime en los desplazamientos sea el que mejor se ajuste al interés superior del menor.

## **11.5. SOBRE EL ACOGIMIENTO RESIDENCIAL Y LOS PROGRAMAS DE AUTONOMÍA**

### **a) Apertura, funcionamiento e inspección**

- Regular las condiciones de apertura de los hogares mediante un instrumento normativo que se adapte a las exigencias de la Ley 3/1999, y del Decreto 4/2010 de Protección Social y Jurídica del Menor. Dicha regulación deberá ser respetuosa con la idiosincrasia y singularidades positivas de la actual red de centros de acogimiento residencial de Castilla-La Mancha, expuestas en el capítulo 5 de este Informe. La regulación determinará con precisión las unidades competentes para realizar las comprobaciones previas a la apertura y las inspecciones periódicas que se realicen con posterioridad, con independencia de la dependencia funcional de las unidades encargadas de la protección de menores. También se determinarán con minuciosidad las condiciones de los vehículos en que realizan sus desplazamientos los y las menores. La mencionada norma garantizará la adecuada y necesaria distinción de espacios para menores de diferentes edades, especialmente en los Centros de Primera Acogida y Valoración, en los que limitará el número de plazas para evitar la sobreocupación. Establecerá también relación entre la población infantil de referencia a la que tratan de dar respuesta los Centros de Primera Acogida y Valoración, determinando si procede el despliegue territorial de éstos, por ejemplo, en la comarca de Talavera de la Reina.
- Hasta tanto se apruebe la regulación recomendada, se deberá adaptar la tipología de recursos a las necesidades de los y las menores tutelados, ampliando el abanico actual de la tipología de centros a los nuevos perfiles que se vayan detectando en esas personas menores (trastornos de conducta, adicciones con y sin sustancia...)
- Revisar la práctica de ubicar los centros de Valoración y Primera Acogida en zonas periféricas o aisladas de zonas urbanas.
- Mejorar la red de gestión de centros de valoración y primera acogida, para evitar la excesiva rotación de entidades que los atienden, y los frecuentes cambios de ubicación de los inmuebles.

### **b) Infraestructura y medios materiales**

- Mejorar la infraestructura y mobiliario de aquellos centros que presentan una mayor necesidad. La Administración autonómica debería promover la mejora de las condiciones de habitabilidad en los hogares de primera acogida y valoración de Albacete, Ciudad Real y Guadalajara. Mención

especial merece la necesidad detectada en este último centro, que exige una adecuación inmediata.

- Evitar la sobreocupación que, aun con carácter eventual, se detecta en este tipo de recursos.
- Adecuar el Centro de Atención Especializada al Menor (CAEM) a las necesidades específicas de las personas menores allí atendidas, especialmente en lo que concierne a su seguridad e integridad y a la posibilidad de realizar las actividades indicadas en su Plan Individual de Atención. Que dicha adecuación tenga en cuenta también la seguridad e integridad del personal del centro.

### **c) Sobre los profesionales que atienden a los menores**

- Impartir la formación previa al desempeño del puesto de trabajo de educador en recursos residenciales, de acuerdo a lo previsto en el artículo 54 de la Ley 3/1999, de 31 de marzo, del Menor en Castilla-La Mancha.
- Acompañar y estimular la formación continua de estos y estas profesionales, respaldando las iniciativas de acciones de formación que puedan desarrollar conjuntamente todas o parte de las entidades que gestionen estos hogares.
- Dotar a los hogares residenciales de media y larga estancia de profesionales de refuerzo y con especialización en los casos en que acojan a menores con características especiales por problemas de conducta, salud mental, u otras necesidades particulares.
- Reconocer la labor de los y las profesionales de las entidades que trabajan en acogimiento residencial, según la observación de la Comisión Especial del Senado en el informe sobre la problemática de la adopción nacional y otros temas afines.

### **d) Acceso a los hogares y recursos residenciales especializados**

- Garantizar que el acceso de las personas menores a los recursos residenciales se produce siempre que así lo exija su interés superior, y que se siguen los procedimientos establecidos y el Plan Individual de Atención a cada menor. En el caso del CAEM, evitando al máximo la dilación, especialmente en aquéllos que sean derivados desde los EIM, los servicios sociales de atención primaria y las USMIJ.
- Motivar el rechazo y ofrecer alternativas, por escrito, en los casos en que la comisión que decide sobre el acceso al CAEM entienda que no es procedente la derivación de un niño o una niña.

- Optimizar la ocupación completa de las plazas disponibles para la atención a menores en el CAEM.

#### **e) Sobre el programa de autonomía**

- Establecer procedimientos homogéneos en toda la región para decidir sobre el ingreso de una persona menor en un piso de autonomía que garanticen la optimización de este excelente recurso –pionero en España y auténtica seña de identidad del sistema de protección castellano-mancheño– que presta un servicio esencial a la infancia protegida cuando deja de estarlo al alcanzar la mayoría de edad.
- Extender la buena praxis de la gestión del Programa detectada en la provincia de Guadalajara.

#### **f) Estándares de calidad de los Derechos de los menores**

- Articular mecanismos que permitan un clima de convivencia adecuado para los y las menores que garantice su seguridad, que permita detectar situaciones de abuso o acoso y que facilite el seguimiento necesario de casos especiales.
- Priorizar el interés superior del menor, tanto en el Plan Individual de Atención como en el Proyecto Educativo Individual del centro, y también en la relación con las familias, para fomentar el contacto con el niño o la niña, o limitarlo.
- Velar por el cumplimiento del derecho de las personas menores a formular quejas o reclamaciones: para ello, es necesario que se generalice la práctica de informar de esta posibilidad a las y los menores, desde el momento de su ingreso a un centro, y que se adapte a su edad y madurez. Habilitar los medios para que cada menor disponga de los procedimientos confidenciales para exponer los casos en los que se sienta maltratado o presionado por otros menores, por el personal del centro o cualquier otra persona. Para este fin, es conveniente recordar la recomendación que ha formulado recientemente el Comité de Naciones Unidas postulando que la supervisión de las condiciones de internamiento las realice un organismo independiente que también reciba y tramite las quejas de chicos y chicas internados en centros que atiendan los trastornos de conducta.

## **11.6. SOBRE LA ADOPCIÓN**

### **a) Tramitación, formación e idoneidad**

- Limitar la tramitación exclusivamente a países que hayan suscrito el Protocolo Internacional de Adopción de La Haya.
- Renovar el material audiovisual de los cursos de formación para las personas solicitantes de adopción.
- Fomentar las reuniones e intercambios de información (presenciales o mediante grupos de discusión a distancia) entre los y las profesionales que intervienen en el Programa de Adopción. Especialmente las dirigidas a profundizar en la coordinación, con el objetivo de construir una cultura de la adopción basada en criterios conjuntos y que responda primordialmente a las necesidades de los y las menores adoptables. Es esencial que, como ya se apuntó en el apartado de desamparo, dicha coordinación consensúe de forma homogénea con los equipos que se dedican a protección los criterios sobre adoptabilidad de menores tutelados en Castilla-La Mancha.

### **b) Actividad de las entidades colaboradoras en adopción internacional**

- Incrementar el control directo sobre los procesos de las ECAIs en aquellos países que no tengan suscrito en Protocolo Internacional de La Haya, en los que la presión de la demanda pueda estar contribuyendo a alimentar irregularidades administrativas en los países de origen, como la falsificación de la edad de los y las menores.
- Diseñar cuestionarios de satisfacción con el servicio prestado por las ECAIs, y remitirlos la Administración directamente a las personas adoptantes, con un sobre franqueado y garantizando la confidencialidad de lo expuesto en ellos, una vez que el proceso de adopción haya finalizado, o cuando la familia regrese del país de origen del menor.

### **c) Seguimientos y atención post-adoptiva**

- Estabilizar definitivamente la atención post-adoptiva, evitando la pérdida de profesionales y conocimientos en el futuro, valorando la posibilidad de destinar parte de los recursos públicos de los equipos especializados, que atienden actualmente una demanda decreciente de adopción internacional, rentabilizando sus conocimientos y evitando la necesidad de comenzar de nuevo la atención post-adoptiva.

## **11.7. SOBRE LOS MENORES EN CONFLICTO E INFRACTORES**

### **a) Sobre la prevención de la actividad delictiva en menores**

- Completar el sistema de justicia juvenil con medidas y recursos destinados a la prevención del delito, para evitar que los buenos resultados del sistema de cara la reinserción queden empañados por el número creciente de menores que comenten delitos.
- Realizar un plan de actuación integral e intensivo en el sur de la provincia de Ciudad Real destinado a prevenir e intervenir con menores reincidentes, y conectado con las intervenciones necesarias respecto al absentismo y abandono educativo.

### **b) Sobre la resolución extrajudicial de los conflictos**

- Extender la buena práctica de la Delegación Provincial de Salud y Bienestar Social de Toledo (detectada y descrita en este Informe) en relación a la mediación-conciliación.

### **c) Sobre la formación en justicia de menores**

- Realizar cursos de especialización en justicia de menores en todas las provincias de Castilla-La Mancha destinados especialmente a judicatura, fiscalía, Equipos de los Juzgados, Coordinaciones de Medio Abierto, personal técnico de Atención al Menor, y abogacía.

### **d) Sobre las coordinaciones de medio abierto y los técnicos de atención a menores**

- Mantener el buen grado de colaboración de las Coordinaciones de Medio Abierto con la Administración de Justicia, que ha sido destacado por la totalidad de los órganos judiciales, por los equipos de los juzgados y por las Fiscalías
- Priorizar la estabilidad en la atención a menores infractores, evitando las prácticas que pueden afectar negativamente a la referencia que para niños y niñas que cumplen medidas supone el cambio de personal técnico durante el cumplimiento de la medida judicial debido a los sistemas de organización del trabajo, como el detectado en alguna provincia, en la que el personal técnico rota anualmente por comarcas
- Optimizar el sistema informático específico de Medio Abierto

### e) Sobre las medidas de responsabilidad penal

- Impulsar la medida de “convivencia con otra persona, familia o grupo educativo” para abordar la violencia cometida por menores en el ámbito familiar. A tal efecto, se podrá valorar compartir espacios y actividades de difusión con los esfuerzos que ya realiza la Administración competente en menores, en acogimiento familiar, o bien, si ello no se estimase conveniente, publicitar y estimular la necesidad social de contar con este tipo de medida, de forma independiente.
- Garantizar que cualquier menor de Castilla-La Mancha pueda cumplir su responsabilidad penal mediante la Prestación en Beneficio de la Comunidad. Con esta finalidad se debe diseñar una política constante de contactos con Administraciones, asociaciones, empresas y cualquier otro colectivo o persona física que pueda brindar un entorno adecuado para la prestación de este tipo de medidas, que, al tener carácter voluntario para el infractor, han acreditado una influencia educativa importante. A tal efecto, conviene señalar la buena práctica de difusión realizada en 2009 por la Delegación Provincial de Salud y Bienestar Social de Albacete.
- Diseñar un nuevo tipo de recurso con menos carácter punitivo y no vinculado a la atención socio-sanitaria en el que se pueda cumplir la medida de internamiento terapéutico por aquellos menores que presentan inestabilidad emocional y trastornos de la personalidad.

### f) Sobre los centros de internamiento

- Diseñar un mapa regional de centros de cumplimiento de medidas que dé respuesta a una mejor garantía del derecho de las personas menores a cumplir las medidas de responsabilidad penal cerca de su domicilio.
- Aprobar la normativa de funcionamiento interno de los centros socioeducativos de Castilla-La Mancha para el cumplimiento de medidas privativas de libertad que la Administración competente viene aplicando, con carácter no obligatorio, en dichos centros.
- Sustituir el centro de cumplimiento de medidas de “Albaidel”, actualmente en funcionamiento, por otra instalación de nueva configuración. Mientras ello sucede, ejecutar en los plazos comunicados a la Oficina del Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha el plan de mejora y remodelación integral de dicho centro de cumplimiento de medidas judiciales. También mientras se articula la citada sustitución, garantizar la adecuada tramitación y documentación de los procedimientos disciplinarios en el actual centro de “Albaidel”.
- Velar por la continuidad y profundización de la mejora en las comunicaciones del Centro de cumplimiento de medidas de “La Cañada”.

- Implantar las nuevas tecnologías de la comunicación como forma de garantizar el contacto de jueces de menores y fiscales delegados con menores que cumplen medidas de responsabilidad penal de internamiento, ante la falta de medios de estos órganos de la administración de justicia para desplazarse a los centros de internamiento, que es especialmente acusada en el caso de los jueces de menores y fiscales delegados de provincias distintas a Albacete y Ciudad Real.
- Intensificar la coordinación con los juzgados y fiscalías delegadas para facilitar los desplazamientos de estos últimos, en atención al interés superior de los y las menores infractores que cumplen medidas de internamiento.

#### **g) Sobre el asesoramiento letrado a menores**

- Promover iniciativas y la coordinación precisa para que se constituya turno específico de menores en todas las provincias de Castilla-La Mancha.
- Velar por que la incorporación a esos turnos de oficio específicos de menores se realice previa la acreditación de la suficiente especialización obtenida mediante la formación a que se refiere la recomendación sobre formación en justicia de menores en los Colegios de Abogados de Castilla-La Mancha.

## Tabla de conclusiones y Administraciones destinatarias

ADMINISTRACIÓN REGIONAL	Consejería de Salud y Bienestar Social	<p>☞ La totalidad de las 116 recomendaciones realizadas en este Informe se dirigen a la Consejería competente en Menores, en la actualidad, la Consejería de Salud y Bienestar Social, principalmente a la Dirección General de La familia, aunque también se recogen algunas referidas a la Dirección General de Acción Social.</p> <p>A pesar de ello, las que se reseñan en los apartados siguientes son exigibles también a las Administraciones que se indican más abajo.</p>
	Consejería de Educación	<p>☞ En el apartado de Recomendaciones <i>“Sobre la preservación familiar y la situación de riesgo”</i>:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. La prevista en el párrafo 2º del punto 3º de la letra a) <i>“Sobre los servicios sociales de atención primaria o básicos.”</i></li> <li>2. La prevista en el punto 5º de la letra e) <i>“Los programas preventivos y de atención especializada”</i>.</li> </ol> <p>☞ En el apartado de Recomendaciones <i>“Sobre la situación de desamparo, maltrato, tutela y guarda”</i>:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. La prevista en el párrafo 2º del punto 2º, letra a) <i>“Sobre el maltrato infantil”</i>.</li> <li>2. La prevista en el punto 4º de la letra b) <i>“Sobre desamparo”</i>.</li> </ol>

## Tabla de conclusiones y Administraciones destinatarias

<p style="text-align: center;"><b>ADMINISTRACIÓN LOCAL</b></p>	<p style="text-align: center;"><b>Corporaciones locales</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>☞ En el apartado de Recomendaciones <i>“Sobre el sistema de protección a la infancia en Castilla-La Mancha”</i>:             <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Las previstas en la letra c) “Formación de profesionales”, en su totalidad.</li> <li>2. Las previstas en los puntos 2º, 3º, y 4º de la letra g) “Las prestaciones”.</li> <li>3. La prevista en el punto 2º de la letra j).</li> </ol> </li> <li>☞ En el apartado de Recomendaciones <i>“Sobre la preservación familiar y la situación de riesgo”</i>:             <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Las previstas en la letra a) “Sobre los servicios sociales de atención primaria o básicos”, en su totalidad.</li> <li>2. Las previstas en el punto 2º, y el punto 5º de la letra e) “los programas preventivos y de atención especializada”.</li> </ol> </li> <li>☞ En el apartado de Recomendaciones <i>“Sobre la situación de desamparo, maltrato, tutela y guarda”</i>:             <ol style="list-style-type: none"> <li>1. La prevista en el párrafo 2º del punto 2º de la letra a) “Sobre el maltrato infantil”.</li> <li>2. La prevista en la letra c) “Sobre la guarda”.</li> </ol> </li> <li>☞ En el apartado de Recomendaciones <i>“Sobre el acogimiento familiar no pre-adoptivo”</i>:             <ol style="list-style-type: none"> <li>1. La prevista en el punto 1º de la letra f) <i>“Sobre el seguimiento y el contacto con la familia biológica”</i>.</li> </ol> </li> <li>☞ En el apartado de Recomendaciones <i>“Sobre el Acogimiento residencial y los programas de autonomía”</i>:             <ol style="list-style-type: none"> <li>1. La prevista en el punto 3º de la letra a) <i>“Apertura, funcionamiento e inspección”</i>.</li> </ol> </li> </ul>
<p style="text-align: center;"><b>OTRAS ADMINISTRACIONES U ORGANISMOS</b></p>	<p style="text-align: center;"><b>Administración de Justicia</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>☞ La totalidad de la conclusiones recogidas en el apartado <i>“Sobre los menores en conflicto e infractores”</i>, en el Capítulo 10 del presente informe.</li> </ul>

## GLOSARIO DE ACRÓNIMOS

- AMFORMAD: entidades colaboradoras especializadas en abordar la violencia
- API: Asociación de Profesionales por la Integración
- ASIO: Asociación para la Solidaridad e Igualdad de Oportunidades
- CAEM: Centro de Atención Especializada del Menor
- CAI: Centros de Atención a la Infancia
- CDN: Convención de los Derechos del Niño
- DGF: Dirección General competente en materia de Familia
- DIAM : Dispositivos Itinerantes de Atención al Menor y su Familia
- EBP: Práctica Basada en la Evidencia
- ECAI: Entidad Colaboradora de Adopción Internacional
- EIM: Equipos Interdisciplinarios de Menores
- Hogares y Centros el Sistema de Evaluación y Registro en Acogimiento Residencial SERAR
- ESTUDES: Encuesta Estatal sobre el uso de drogas en enseñanza secundaria
- IES: Instituto de Educación Secundaria
- IMS: Ingreso Mínimo de Solidaridad
- LORPM: Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores
- MENAS: Menores Extranjeros No Acompañados
- SEPECAM: Servicio Público de Empleo de Castilla-La Mancha
- POI: Plataforma de Organizaciones de la Infancia
- PEI: Proyecto Educativo Individualizado
- PEF: Puntos de Encuentro Familiar
- PPE: Profesionales del Punto de Encuentro
- PEC: Profesionales de la Entidad Colaboradora
- PCPI: Programas de Cualificación Profesional Inicial
- PIEMJ: Plan Individual de Ejecución de Medidas Judiciales
- SESCAM: Servicio de Salud de Castilla-la Mancha
- SIVO: Servicio de Información, Valoración y Orientación
- SSB: Servicios Sociales Básicos
- TAM: Técnicos de Atención al Menor

## BIBLIOGRAFÍA Y LEGISLACIÓN

### MONOGRAFÍAS

- ARRUABARRENA, M.I. Evaluación y tratamiento familiar. En J. De Paúl y M.J. Arruabarrena. *Manual de protección infantil* (2ª ed.). Barcelona: Masson 2001. p. 297-340.
- ARRUABARRENA, M.I., DE PAÚL, J. y TORRES, B. *El maltrato infantil. Detección, notificación, investigación y evaluación*. Madrid. Ministerio de Asuntos Sociales, 1995
- ASOCIACIÓN DE TRABAJADORES E INMIGRANTES MARROQUÍES EN ESPAÑA-ATIME. *Procesos migratorios de menores y consumo de drogas: Un análisis de los factores de riesgo*. Madrid: Atime, 2010. Estudio presentado el 8 de julio de 2010. 72 p. Disponible en Internet: <http://www.atime.es/pdfs/procesos.pdf>
- BONAL I SARRIÓ, X. Los derechos de la infancia en el siglo XXI. *Revista de Servicios Sociales y Política Social*, 2010, nº 90, 9-17
- CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE CASTILLA-LA MANCHA. *Informe 4/99 sobre el plan integral de la infancia y la Adolescencia 1999-2002*. Toledo: CES, 1999. Disponible en internet: <http://www.ces-clm.es>
- CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE CASTILLA-LA MANCHA. *Dictamen 7/2010 sobre el Anteproyecto de Ley de Servicios Sociales de Castilla-La Mancha*. Toledo: CES, 2010. Disponible en internet: <http://www.ces-clm.es>
- COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO. *Observaciones finales del Comité de los Derechos del Niño a España 2010 (CRC/C/ESP/CO/3-4)*. Traducción no oficial. Disponible en internet: [www.plataformadeinfancia.org](http://www.plataformadeinfancia.org)
- CONSEJERÍA DE BIENESTAR SOCIAL. Castilla-la Mancha. *Revisión del modelo de Servicios Sociales Básicos de Castilla-La Mancha*. Toledo: Junta de Comunidades, 2007. Disponible en internet: [http://www.apintegracion.org/documentos/revision\\_ssociales.pdf](http://www.apintegracion.org/documentos/revision_ssociales.pdf)
- DEFENSOR DEL PUEBLO DE ESPAÑA. *Informe monográfico: Centros de protección de menores con trastornos de conducta y en situación de dificultad social*. Madrid: Defensor del Pueblo, 2009. Disponible en internet: [http://www.defensordelpueblo.es/es/Documentacion/Publicaciones/monografico/contenido\\_1261583365854.html](http://www.defensordelpueblo.es/es/Documentacion/Publicaciones/monografico/contenido_1261583365854.html)
- DEFENSOR DEL PUEBLO DE ESPAÑA. *Informe anual a las Cortes Generales 2009*. Madrid: Defensor del Pueblo, 2010. Disponible en internet: [http://www.defensordelpueblo.es/es/Documentacion/Publicaciones/anual/contenido\\_1277205389236.html](http://www.defensordelpueblo.es/es/Documentacion/Publicaciones/anual/contenido_1277205389236.html)
- DEFENSORA DEL PUEBLO DE CASTILLA-LA MANCHA. El sistema de protección de menores y la prevención de la violencia. En: *Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo*, Alicante del 17 al 19 de octubre de 2005. Alicante: Sindic de Greuges, 2006
- DEFENSORA DEL PUEBLO DE CASTILLA-LA MANCHA. *Informe Centros de Reforma de Menores*. Albacete: Defensora del Pueblo, 2007. Disponible en internet: <http://www.defensorclm.com/documentos/informes/CentrodeReformadeMenores1.pdf>
- DÍEZ, M. La intervención educativa en la ejecución de medidas judiciales de internamiento impuestas a menores de edad. En: Vélaz de Medrano, C. *Educación y protección de menores en riesgo. Un enfoque comunitario*. Barcelona. Editorial Graó, 2009, p. 153-225.
- EUROESTAT. *Combating poverty and social exclusion: a statistical portrait of the European Union 2010*. Luxemburgo: Publications Office of the European Union, 2010, 120 p. ISBN: 978-92-79-13443-2. Disponible en internet: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-EP-09-001/EN/KS-EP-09-001-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-EP-09-001/EN/KS-EP-09-001-EN.PDF)

- FERNÁNDEZ ARRIBAS, J. y NOBLEJAS, M. *Cómo informar sobre infancia y violencia*. Valencia: Centro Reina Sofía, 2008. Disponible en internet:  
<http://www.centroreinasofia.es>
- FERNÁNDEZ DEL VALLE, ... et al. *El Acogimiento Familiar en España: una evaluación de resultados*. Madrid: Ministerio de Educación, Política Social y Deporte, 2008.
- FERNÁNDEZ DEL VALLE, J. y BRAVO ARTEAGA, A. *SERAR: Sistema de evaluación y registro en acogimiento residencial*. Oviedo: NIERU, Asociación para el estudio y la promoción del bienestar infantil, 2007.
- FERNÁNDEZ DEL VALLE, J. y FUERTES ZURITA, J. *El acogimiento residencial en la protección a la Infancia*. Madrid: Pirámide, 2004. ISBN: 978-84-368-1431-6
- FERRANDIS, A. El sistema de protección a la infancia en riesgo social. En: Vélaz de Medrano, C.: *Educación y protección de menores en riesgo. Un enfoque comunitario*. Barcelona. Editorial Grao, 2009, P. 83-151
- FISCAL GENERAL DEL ESTADO. Memoria del Fiscal de Sala Coordinadora en materia de Menores. 2010. Disponible en internet:  
[http://www.fiscal.es/ficheros/memorias/747/433/vol1\\_amf\\_12.pdf](http://www.fiscal.es/ficheros/memorias/747/433/vol1_amf_12.pdf)
- GARCÍA BARRIOCANAL, C., FERRÁN GASCÓN, A, IMAÑA MARTÍNEZ, A. *El acogimiento residencial como medida de protección al menor: una perspectiva desde la experiencia de jóvenes exresidentes y sus familiares*. Madrid: Defensor del Menor, 2007
- GONZÁLEZ B. y REGO E. *Problemas emergentes en la salud mental de la juventud*. Madrid: Injuve, 2006. Disponible en internet:  
<http://www.injuve.es/contenidos.item.action?id=924477484&menuId=2023268717>
- JORNADAS "MIRADA SOCIOEDUCATIVA SOBRE LOS MENORES INFRACTORES". Zaragoza, 14 y 15 de mayo, 2009. Zaragoza: Instituto Aragonés de Servicios Sociales, 2010.
- LÓPEZ, F. *Necesidades de la infancia y protección infantil: fundamentación teórica, clasificación y criterios educativos*. Madrid. Ministerio de Asuntos Sociales, 1995
- MARTÍN HERNÁNDEZ, J. *La intervención ante el maltrato infantil: una revisión del sistema de protección*. Madrid: Pirámide, 2005. ISBN: 978-84-368-1990-8
- MAYOR TEJERO, C. Los abogados y la educabilidad de los menores: mesa redonda. En Jornadas: "Mirada socioeducativa sobre los menores infractores", Zaragoza: Mayo 2009, p. 59-79
- OBSERVATORIO DE LA INFANCIA. Plan estratégico nacional de infancia y adolescencia 2006-2009. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2006. Disponible en internet:  
<http://www.oei.es>
- OBSERVATORIO DE LA INFANCIA. Boletín de datos estadísticos de Medidas de Protección a la Infancia. Madrid: Ministerio de Sanidad y Política Social, 2008. Disponible en internet:  
<http://www.oei.es>
- RODRIGO, M<sup>a</sup>J., ... et al.. *Preservación familiar: un enfoque positivo para la intervención con familias*. Madrid. Pirámide, 2008. ISBN: 978-84-368-2231-1
- SÍNDIC DE GREUGES DE CATALUNYA. *Informe extraordinario: la protección a la infancia en situación de alto riesgo social en Cataluña*. Barcelona: Sindic de Greuges. , 2009. Disponible en internet:  
<http://www.sindic.cat/site/unitFiles/2478/Informe%20Protecci%C3%B3%20Inf%C3%A0ncia.pdf>
- TARÍN CAYUELA, Manuel. *Adolescentes en riesgo*. Madrid. Editorial CCS, 2006. ISBN: 978-84-8316-969-8
- UNICEF. La adolescencia, una época de oportunidades: estado mundial de la infancia 2010. Disponible en internet:  
<http://www.unicef.org/spanish/sowc2011/>
- UNICEF España. La infancia en España 2010-2011: 20 años de la Convención sobre los Derechos del Niño: Retos pendientes. Disponible en internet:  
<http://www.unicef.es/contenidos/1213/index.htm?idtemplate=1>

### PUBLICACIONES PERIÓDICAS

- Alcázar, M.A.,...et al. Actuaciones en materia de protección y reforma como respuesta a las necesidades psicosociales de la infancia. En: *Anuario de Psicología Jurídica*, 2004, nº 14, 9-38
- ARRUABARRENA, M.I. Procedimiento y criterios para la evaluación y la intervención con familias y menores en el ámbito de la protección infantil. En: *Papeles del Psicólogo*, 2009, nº 30 (1), p. 13-23.
- ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE NEUROPSIQUIATRÍA. Informe sobre la salud mental de niños y adolescentes. En: *Cuadernos Técnicos*, 2009 nº 14. Disponible en internet: <http://www.aen.es/docs/CTecnicos14.pdf>
- AYALA CAÑÓN, Luis. La pobreza en España: tendencias y factores de cambio. En: *Revista Española del Tercer Sector*, nº 15, 2010, p. 17-42
- COMISIÓN ESPECIAL DEL SENADO. Informe de la Comisión Especial de Estudio de la problemática de la adopción nacional y otros temas afines. En: *Boletín Oficial de Las Cortes Generales, Senado IX Legislatura, Serie I: Boletín General 17/11/2010 Núm. 545.*
- DIEGO ESPUNY, F. 20 años de Protección de Menores en Castilla-La Mancha. En: *Añil*, 2006, nº 30, 85-91
- HAYES, D. y SPRATT, T. Child Welfare Interventions: Patterns of Social Work Practice. En: *British Journal of Social Work*, 2009, nº 39, p. 1575-1597.
- OCÓN DOMINGO, J. Un análisis comparativo de las medidas alternativas de protección de menores en Andalucía y España. EN: *Cuadernos de Trabajo Social*, 2004, nº 17, p. 63-81.
- TRENADO, Rosa, PONS-SALVADOR, Gemma y CERESO, M<sup>a</sup> Ángeles. Proteger a la infancia: apoyando y asistiendo a las familias. EN: *Papeles del Psicólogo*, enero 2009, nº 30 (1), p. 24-32.

### LEGISLACIÓN AUTONÓMICA

- Estatuto de Autonomía de Castilla-la Mancha (BOE 16 agosto 1982, núm. 195; [BOE núm. 63, de 14-03-1991])
- Ley 3/1994, de 3 de noviembre, de Protección de los Usuarios de Entidades, Centros y Servicios Sociales en Castilla-La Mancha (DOCM nº 54 de 25 de noviembre de 1994)
- Ley 3/1999, de 31 de marzo, del Menor en Castilla-La Mancha (DOCM nº 22 de 16 de abril de 1999)
- Ley 8/2000, de 30 de noviembre, de Ordenación Sanitaria de Castilla-La Mancha (DOCM nº 126 del 19 de diciembre de 2000). (Derogado Título III por ley 16/2001 (DOCM nº 136 de 18 de diciembre de 2001)
- Ley 16/2001, de 20 de diciembre, del Defensor del Pueblo de CLM (DOCM nº 136 de 18 de diciembre de 2001)
- Ley 15/2002, de 11 de julio, sobre Drogodependencias y otros trastornos adictivos (DOCM nº 90 de 24 de julio de 2002)
- Ley 24/2002, de 5 de diciembre, de Garantías en la Atención Sanitaria Especializada (DOCM nº 157 de 18 de diciembre de 2002)
- Ley 4/2005, de 24 de mayo, del Servicio Social especializado de Mediación Familiar (DOCM nº 111 de 3 de junio de 2005)
- Ley 5/2010, de 24 de junio, sobre Derechos y Deberes en materia de Salud de Castilla-La Mancha (DOCM nº 131 de 9 de julio de 2010)
- Ley 7/2010, de 20 de julio, de Educación de Castilla-la Mancha (DOCM nº 144 de 28 de julio de 2010)
- Ley 14/2010, de 16 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla-la Mancha (DOCM, nº 251 de 31 de diciembre de 2010)
- Decreto 143/1990, de 18 de noviembre (DOCM nº 95 de 26 de diciembre de 1990)
- Decreto 53/1999, de 11 de mayo, por el que se desarrolla reglamentariamente la ley 3/1994 de Protección de los usuarios de entidades, centros y servicios sociales (DOCM nº 33 de 21 de mayo de 1999). Modificado por Decreto 30/2004, de 30 de marzo (DOCM nº 48 de 2 de abril de 2004)
- Decreto 45/2005, de 19 de abril, por el que se regula la Adopción de Menores (DOCM nº 86 de 29 de abril de 2005)
- Decreto 129/2006, de 26 de diciembre, regula el Acogimiento Familiar de Menores en Castilla-La Manchas (DOCM nº 270, fasc. I, de 29 de diciembre de 2006)

- Decreto 133/2006, de 26 de diciembre, regula las Subvenciones a Entidades Privadas sin ánimo de lucro para el mantenimiento de Centros destinados a Menores afectados por medidas de protección o judiciales (DOCM nº 270, fasc. I, de 29 de diciembre de 2006). (Modificado por Decreto 15/2009, de 24 de febrero DOCM nº 41 de 27 de febrero de 2009)
- Decreto 139/2008, de 9 de septiembre, por el que se establece Estructura Orgánica y Competencias de la Consejería de Bienestar Social (DOCM nº 189 de 12 de septiembre de 2008)
- Decreto 7/2009, de 27 de enero, de Organización y Funcionamiento de los Puntos de Encuentro Familiar y edición de una Guía de Intervención (DOCM nº 20 de 30 de enero de 2009)
- Decreto 29/2009, de 14 de abril, por el que se modifica el Decreto 45/2005 (DOCM nº 73 de 17 de abril de 2009)
- Decreto 4/2010, de 26 de enero, de Protección Social y Jurídica de los Menores en Castilla-La Mancha (DOCM nº 19 de 29 de enero de 2010)
- Orden de 9 de marzo de 2007, de las Consejerías de Educación y Ciencia y Bienestar Social por la que se establecen los criterios y procedimientos para la prevención, intervención y seguimiento sobre el absentismo escolar (DOCM nº 88 de 28 de abril de 2007)
- Orden de 16 de enero de 2009, por la que se regula el programa de acogimiento familiar de Castilla-La Mancha (DOCM nº 29 de 12 de febrero de 2009)
- Orden de 25 de febrero 2009, de la Consejería de Salud y Bienestar Social actualización de los límites de ingresos a tener en cuenta en las ayudas económicas de apoyo al acogimiento familiar de menores reguladas por Decreto 129/2006 de 26 de diciembre. (DOCM nº 51 de 13 de marzo de 2009)
- Orden de 29 de diciembre 2009, por la que se establecen las bases reguladoras de las prestaciones económicas a favor de menores, personas mayores, personas con discapacidad y personas en situación de dependencia (DOCM nº 254 de 31 de diciembre de 2009)
- Plan de Salud Mental de Castilla-La Mancha 2005-2010
- Plan Integral para la Infancia y Adolescencia (1999-2003) de Castilla-La Mancha
- Plan Integral de Apoyo a la Familia en Castilla-La Mancha (2007-2011)
- Plan regional para la reducción del abandono escolar y la reincorporación al sistema de Educación y Formación 2010-2015

#### LEGISLACIÓN ESTATAL

- Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor (BOE nº 15 de 17 de enero de 1996)
- Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la Responsabilidad Penal de los Menores (BOE nº 11 de 13 de enero de 2000)
- Ley Orgánica 8/2006, de 4 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 5/2000. (BOE nº 290 de 5 de diciembre de 2006)
- Ley Orgánica 2/2006 de 3 de mayo de Educación (BOE nº 106 de 04 de abril de 2006)
- Ley 14/1986 General de Sanidad (BOE nº 102 de 29 de abril de 1986)
- Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones públicas y del Procedimiento administrativo Común (BOE nº 285 de 27 de noviembre de 1992)
- Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (BOE nº 276 de 18 de noviembre de 2003)
- Ley 39/2006 de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia (BOE nº 299 de 15 de diciembre 2006)
- Ley 54/2007, de 28 de diciembre, de Adopción Internacional (BOE nº 312 de 29 de diciembre de 2007)
- Real Decreto 1774/2004, de 30 de julio, por la que aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la Responsabilidad Penal de los Menores. (BOE nº 209 de 30 de agosto de 2004)
- Protocolo básico de actuación en Centros y/o Residencias con menores diagnosticados de trastornos de conducta, Documento elaborado por el Ministerio de Sanidad y Política Social, y consensuado en la Comisión Interautonómica de Directores/as Generales de Infancia del 20 de mayo de 2010.
- Plan Estratégico Nacional de Infancia y Adolescencia (2006-2009)

Resoluciones 2009/18022 y 2010/21365 de la Dirección General de la Familia, por la que se hace pública la relación de convenios/cláusulas adicionales y subvenciones concedidas, durante 2009, a entidades privadas sin ánimo de lucro para el mantenimiento de centros, destinados a menores afectados por medidas de protección o judiciales

#### NORMATIVA INTERNACIONAL

Convenio relativo a la protección del niño y a la cooperación en materia de adopción internacional, hecho en La Haya el 29 de mayo de 1993, y ratificado por España en 1995. (BOE, de 1 de agosto de 1995, núm. 182,[pág. 23447 y ss.]

Convención de los Derechos del Niño

Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia Juvenil (Reglas de Beijing)

Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil (Directrices de Riad)

Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad (Reglas de La Habana).

Observaciones Finales a España del Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas (CRC/C/ESP/CO/3-4), de 29 de septiembre de 2010