

ÍNDICE

1.- PREÁMBULO

2.- EXPEDIENTES TRAMITADOS

2.1. PLANTEAMIENTO GENERAL

2.2. EXPEDIENTES MÁS SIGNIFICATIVOS

3.- ACTUACIONES EN MATERIA DE PROTECCIÓN

3.1. DATOS SOBRE MENORES SUJETOS A PROTECCIÓN EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN

3.2. VISITAS A LOS CENTROS DE PROTECCIÓN DE LA DIPUTACIÓN GENERAL DE ARAGÓN

4.- ACTUACIONES EN MATERIA DE REFORMA

4.1. DATOS SOBRE MEDIDAS DE REFORMA EJECUTADAS POR LA DIPUTACIÓN GENERAL DE ARAGÓN

4.2. VISITA AL CENTRO DE INTERNAMIENTO POR MEDIDA JUDICIAL "SAN JORGE"

4.3. APLICACIÓN DE LA L.O. 5/2000, DE 12 DE ENERO, REGULADORA DE LA RESPONSABILIDAD PENAL DE LOS MENORES

5.- ATENCIÓN A MENORES DISCAPACITADOS

5.1. CENTRO DE ATENCIÓN TEMPRANA "R. REY ARDID"

5.2. CENTRO OCUPACIONAL "VÉRTICE"

5.3. ASOCIACIÓN DE PADRES DE NIÑOS ONCOLÓGICOS DE ARAGÓN (ASPANOA)

5.4. FUNDACIÓN "DOWN 21"

5.5. ASOCIACIÓN "UTRILLO"

6.- OTROS CENTROS DE ATENCIÓN AL MENOR

- 6.1. RESIDENCIA PARA JÓVENES CON DIFICULTADES
- 6.2. ASOCIACIÓN DE INTERVENCIÓN SOCIO-EDUCATIVA
“EL CUCO”
- 6.3. FUNDACIÓN “EL TRANVÍA”
- 6.4. CENTRO SOCIO-LABORAL “CASCO VIEJO”
- 6.5. ASOCIACIÓN “ASISTENCIA A LA INFANCIA”

7.- CONCLUSIONES

1. PREÁMBULO

Un año más, y siguiendo el mandato contenido en el artículo 8.4 de la *Ley 12/2001, de 2 de julio, de la infancia y la adolescencia en Aragón*, se ha elaborado el presente Informe que refleja las actuaciones desarrolladas por la Institución a lo largo de 2002 en materia de protección y defensa de los derechos de la infancia y adolescencia, mostrando así una panorámica general de la situación de los menores en nuestra Comunidad Autónoma y de las actuaciones de la Administración en este ámbito.

La estructura del Informe es similar a la de años anteriores: la exposición se inicia con el reflejo de los expedientes tramitados en materia de protección y reforma de menores a lo largo del año, incoados de oficio por la Institución o a raíz de la presentación de una queja. El análisis de todas estas actuaciones permite constatar las principales problemáticas que van surgiendo en este ámbito pero también los avances conseguidos.

En materia de protección de menores, se exponen asimismo los datos que anualmente nos proporciona el Departamento de Salud, Consumo y Servicios Sociales relativos a las medidas de protección adoptadas, lo que permite comparar las actuaciones materializadas con las desarrolladas en años anteriores a fin de estudiar su evolución.

A su vez, se refleja el resultado de las visitas giradas por personal de la Institución a los centros de protección de menores dependientes de la Diputación General de Aragón. Esta actuación se desarrolla anualmente con el fin de lograr un acercamiento efectivo a las diferentes problemáticas que se detectan en los centros en relación con los menores atendidos, ofreciendo así un marcado carácter de continuidad a nuestra labor y creando las condiciones adecuadas para poder valorar las actuaciones administrativas desarrolladas.

En el ámbito de la reforma de menores, se ofrecen también los datos que la Administración pone a nuestra disposición sobre las medidas ejecutadas durante el año, lo que permite asimismo comprobar la evolución de la delincuencia juvenil en nuestra Comunidad Autónoma. En este sentido, el Justicia ha elaborado este año un Informe Especial sobre la violencia juvenil en Aragón que se recoge en el apartado correspondiente.

En el presente Informe, se expone asimismo el resultado de la visita girada durante este año al centro de educación e internamiento por medida judicial "San Jorge" y, en cuanto a la aplicación de la normativa reguladora de la responsabilidad penal de los menores, se reflejan las conclusiones elaboradas sobre la materia en las XVII Jornadas de Coordinación entre Defensores del Pueblo, celebradas el pasado mes de octubre en Navarra.

El especial interés que el Justicia detenta sobre los colectivos más débiles ha conllevado no sólo la tramitación de diversos expedientes sino la necesidad de un especial acercamiento a los menores que padecen discapacidades, lo que se materializa, entre otras actuaciones, en continuas visitas a los centros y establecimientos donde residen o acuden a recibir educación, formación o a realizar actividades de esparcimiento. El resultado de estas visitas se expone en el apartado correspondiente de este Informe.

También se reflejan las visitas giradas por la Institución a diversos centros, establecimientos y entidades que prestan especial atención a los niños y adolescentes en diferentes ámbitos y que consideramos de interés para conocer su situación y las problemáticas que existen.

Concluye el Informe exponiendo, a modo de resumen, las conclusiones elaboradas tras el desarrollo de las anteriores actuaciones.

2. EXPEDIENTES TRAMITADOS

ESTADO ACTUAL DE LOS EXPEDIENTES					
AÑO DE INICIO	2002	2001	2000	1999	TOTAL
Expedientes incoados	36	38	25	31	130
Expedientes archivados	31	38	25	31	125
Expedientes en trámite	5	0	0	0	5

SUGERENCIAS / RECOMENDACIONES:

	2002	2001
FORMULADAS	8	9
ACEPTADAS	8	8
RECHAZADAS	0	0
SIN RESPUESTA	0	0
PENDIENTES RESPUESTA	0	1

ÍNDICE DE EXPEDIENTES MÁS SIGNIFICATIVOS.

Nº Expte.	Asunto	Resolución
DI-1241/2001	Proceso de valoración en adopción internacional	Recomendación y Sugerencia aceptadas
DI-1165/2001	Atención psiquiátrica a menores tutelados	Sugerencia aceptada
DI- 621/2002	Plan de Atención Temprana en Aragón	Sugerencia aceptada
DI- 287/2002	Traslados ilícitos de menores	Sugerencia parcialmente aceptada
DI-1200/2002	Situación de un menor tutelado discapacitado	Sugerencia aceptada
DI- 454/2002	Gestión educativa del centro "San Jorge"	Sugerencia parcialmente aceptada
DI- 756/2002	Deber de información de las entidades colaboradoras de adopción internacional	En vías de solución
DI- 920/2002	Acogimientos temporales de menores extranjeros	Remitido al Defensor del Pueblo
DI-1246/2001	Ayudas sociales a familias inmigrantes con menores a cargo	Inexistencia de irregularidad
DI- 471/2002	Acogimiento de menores en familia extensa	Inexistencia de irregularidad

2.1. PLANTEAMIENTO GENERAL

Durante esta anualidad se han incoado treinta y seis expedientes, de los que diez han sido iniciados de oficio por el Justicia. Como resultado de ello, se han formulado siete Sugerencias y una Recomendación.

Señalar que el grado de colaboración de los organismos y entidades públicas a los que nos hemos dirigido ha sido siempre correcto, contestando a nuestras peticiones en todos los casos. No obstante, y atendiendo a la materia tan delicada que tratamos, consideramos que deberían reducirse, en la medida de lo posible, los tiempos de remisión de los informes solicitados a fin de intentar solventar las problemáticas en las que está afectado un menor con la máxima prontitud y eficacia. Por otra parte, señalar nuestra satisfacción por el índice de aceptación de nuestras resoluciones.

En cuanto a las actuaciones desarrolladas de oficio por la Institución, comenzar señalando que la reiteración de sucesos de fugas de niños tutelados internados en centros de protección, propiciados por la intervención de sus familias, motivó la incoación de un expediente de oficio con el fin de investigar las circunstancias de estos sucesos. Recabada la oportuna información de la Administración y realizada una visita a la residencia en cuestión, se consideró oportuno remitir a la entidad pública un recordatorio de la Recomendación efectuada en el expediente DI- 838/2000, relativa al ejercicio de la tutela administrativa sobre menores desamparados y los deberes que implica. Por otra parte, la visita girada a la Vivienda Hogar de Huesca motivó la formulación de una Sugerencia relativa a la situación de un menor tutelado que presentaba una discapacidad y se había fugado del piso (Exptes. DI- 415/2001, DI- 1200/2002).

La publicación de una guía juvenil por parte del Ayuntamiento de Jaca también motivó la apertura de un expediente de oficio al tener noticias de la inclusión de determinadas expresiones que podían incitar al consumo abusivo de alcohol por menores. Si bien la iniciativa y el proyecto eran loables en cuanto se dirigían a la prevención de determinados comportamientos poco saludables de la juventud, apreciándose también la labor desarrollada por las personas interesadas en este tipo de problemáticas, lo cierto es que existían determinadas expresiones que, a juicio de la Institución, no resultaban apropiadas para el público al que se dirigían en relación con los fines perseguidos. La Agenda fue inmediatamente retirada por Decreto de Alcaldía. (Expte. DI- 605/2002).

La visita realizada por una asesora de la Institución al Centro de Atención Temprana de que dispone una Fundación social aragonesa motivó la apertura de un expediente de oficio y la formulación de una Sugerencia dirigida a los Departamentos de Salud, Consumo y Servicios Sociales y de Educación y Ciencia dirigida a promover la aprobación de un Plan integral de Atención Temprana en nuestra Comunidad Autónoma que permitiera lograr, con la

adecuada coordinación, una correcta detección, derivación e intervención en las problemáticas de discapacidad infantil (Expte. DI- 621/2002).

El fenómeno de la violencia familiar y la necesidad de proteger adecuadamente a sus víctimas es objeto de atención continua por esta Institución. Así, en los supuestos en que se ha tenido noticia de la producción de estos sucesos se ha procedido a la incoación de un expediente de oficio a fin de requerir de la Administración la información y actuaciones precisas, en su caso, sin perjuicio de destacar la conveniencia de intensificar los cauces de coordinación entre todos los organismos e instituciones que, por sus funciones, pueden detectar y recibir informaciones sobre situaciones de maltrato de mujeres y niños, para lo que sería conveniente elaborar un protocolo de actuación en el que intervinieran médicos de urgencias y pediatras, directores y profesores de centros educativos, los servicios de menores de la D.G.A., Fiscales y Jueces. Además, se ha aperturado otro expediente de oficio, actualmente en tramitación, a fin de realizar un seguimiento de los recursos de que se dispone actualmente en nuestra Comunidad Autónoma para hacer frente a este fenómeno y proteger a las víctimas, dando continuidad así a las conclusiones y propuestas elaboradas en el Informe especial que sobre la materia se elaboró en el año 2000 (Exptes. DI- 887/1999, DI- 864/2002, DI-1434/2002).

La situación de una menor tutelada que padecía graves trastornos psiquiátricos motivó la formulación de una Sugerencia al Departamento de Salud, Consumo y Servicios Sociales del Gobierno de Aragón sobre la necesidad de recursos específicos y multidisciplinarios en materia de salud mental infanto-juvenil, que fue aceptada por dicho organismo (Expte. DI-1165/2001).

La disconformidad de los progenitores con las resoluciones administrativas en materia de protección de menores, especialmente las que declaran el desamparo, la asunción de la tutela y la retirada de la guarda y custodia, es motivo de queja frecuente en la Institución. En estos casos, se informa al ciudadano de la imposibilidad legal de la Institución para entrar a valorar una decisión administrativa dictada en el marco competencial existente y siguiendo el procedimiento establecido, máxime cuando habitualmente el presentador de la queja se dirige al Justicia tras interponer un recurso en vía judicial contra la misma, lo que veta nuestra intervención. Si éste no es el caso, se informa al ciudadano sobre el sistema de recursos existente y, a fin de verificar que la resolución administrativa se ha ajustado a la legalidad vigente así como de obtener una adecuada información sobre el contenido y motivación de la misma y el respeto al principio del interés superior del menor, se interesa el oportuno informe del órgano emisor, trasladando posteriormente al ciudadano el resultado de todas las gestiones e informándole asimismo de las posibilidades de intervención que tiene reconocidas por la normativa vigente, especialmente en supuestos de acogimientos preadoptivos de menores a los que se oponen los padres biológicos o la familia extensa (Exptes. DI- 1140/2001, DI- 471/2002, DI- 615/2002, DI- 903/2002).

En materia de acogimientos de menores, se han planteado a lo largo del año diversas cuestiones. Así, y con un intervalo de escasos días, se formularon en

la Institución sendas quejas que planteaban la problemática que se había presentado a las familias que acogían a uno o varios menores con carácter preadoptivo provisional ante la denegación por parte del Instituto Nacional de la Seguridad Social de la prestación por maternidad, basándose en la posibilidad de que el acogimiento no llegara a constituirse finalmente en vía judicial, siendo que los menores ya habían sido entregados a los acogedores y el dictado de la resolución judicial se iba a demorar en el tiempo varios meses, lo que hacía imprescindible la posibilidad de disponer en esos momentos del descanso establecido para lograr la adecuada integración de los menores en su nuevo núcleo familiar. Además, este derecho venía siendo reconocido plenamente hasta fechas recientes, a partir de las cuales se comenzaron a denegar estas pretensiones por parte de la Entidad Gestora.

Interesada con urgencia la oportuna información tanto del I.N.S.S. como del I.A.S.S. se consideró oportuno elaborar un informe sobre la problemática que mostrara el parecer de esta Institución sobre la cuestión suscitada, teniendo en cuenta que los expedientes debían ser remitidos al Defensor del Pueblo por la falta de capacidad supervisora del Justicia ante actuaciones de un organismo estatal. En dicho informe se concluía, de acuerdo con las consideraciones expuestas en el mismo, que *<< ...debía efectuarse una interpretación de la normativa vigente favorable a conceder prestaciones por maternidad en los casos de acogimiento administrativo preadoptivo a partir del momento en que recae la correspondiente resolución administrativa de acogimiento "provisional" y se produce la entrega de los menores a sus futuros adoptantes, sin esperar a que recaiga resolución judicial >>*. Tras las gestiones realizadas, se logró la resolución favorable de la problemática y la concesión a los acogedores de los descansos solicitados. El contenido íntegro del informe se expone en el apartado "Seguridad Social" del Informe Anual (Exptes. DI- 1209/2001 y DI- 29/2002).

El acogimiento de un menor de nacionalidad bosnia por una familia zaragozana motivó la presentación de una queja ya que se había solicitado a la Administración una información sobre las ayudas existentes y no se había recibido respuesta alguna. Las gestiones de mediación realizadas ante el I.A.S.S. determinaron la resolución favorable de la problemática y la regularización de la situación del menor, pues al parecer la falta de contestación obedeció a un malentendido entre la familia y los funcionarios intervinientes (Expte. DI- 26/2002).

La entrada en vigor del Reglamento de la Ley de Extranjería (R.D. 864/2001, de 20 de julio) afectó a los programas de acogimiento por razones humanitarias y con fines de escolarización de menores extranjeros. Así, se formularon varias quejas por parte de las familias acogedoras sobre la nueva regulación que determinaba el regreso de los menores a sus países de origen al finalizar el curso escolar, debiéndose incluir al menor en un nuevo programa si se deseaba la continuación de los estudios en nuestro país, salvo que existieran *"razones excepcionales"* que impidieran el retorno del menor a su país. La apreciación de la concurrencia de las mismas es competencia de la Delegación del Gobierno, a quien nos dirigimos en solicitud de información, solicitando

asimismo un informe al I.A.S.S.. Tras el estudio de la documentación e información facilitada, se acordó la remisión de las quejas al Defensor del Pueblo al carecer el Justicia de capacidad de supervisión de los organismos competentes en materia de extranjería, salvo en los casos en que los interesados sólo planteaban la situación y solicitaron información al respecto ante la inquietud de que el menor acogido no regresara a nuestro país para el nuevo curso escolar, en cuyo caso se facilitaba la información aportada por los organismos competentes (Exptes. DI-920/2002, DI- 705/2002).

En materia de adopción internacional, es frecuente que los ciudadanos se dirijan a la Institución solicitando orientación e información sobre los procesos y la forma de tramitarlos. En esta materia, y a raíz de una queja en la que se planteaba la exigencia legal del desarrollo de un curso de formación por las familias adoptantes así como diversas irregularidades detectadas en el proceso de valoración de los solicitantes, se sugirió a la Diputación General de Aragón que, en la reglamentación en proyecto, regulara de forma específica todas las actuaciones que integran este proceso y se recomendó concretamente al Instituto Aragonés de Servicios Sociales que se extremara el rigor en el cumplimiento de la normativa vigente en materia de motivación y notificación de los actos y resoluciones administrativas (Exptes. DI-1241/2001, DI-1348/2002).

Las actuaciones de las entidades colaboradoras de adopción internacional han motivado la presentación de alguna queja a lo largo de este año. Las demoras en la tramitación de los expedientes, la falta de información y la reclamación de cantidades no contempladas en principio son los motivos más frecuentes de las quejas. En el apartado de expedientes, reflejamos una de ellas basada en la omisión de información esencial sobre los procesos de adopción en Rumanía (Expte. DI- 756/2002).

El incumplimiento por parte de uno o ambos progenitores de las medidas judiciales establecidas para regular los supuestos de crisis matrimoniales con hijos menores suele hacer acudir al ciudadano a la Institución en demanda de ayuda, normalmente orientada a la protección de los menores. La resolución del caso concreto obviamente no depende de esta Institución, no sólo por la existencia de una resolución judicial que establece las medidas reguladoras y que es de obligado acatamiento sino porque la solución exige la buena disposición y respeto mutuo de las partes, especialmente hacia los hijos menores, lo que se trata de fomentar desde aquí sin perjuicio de orientarles hacia los recursos existentes para estos casos. Relacionado con estos supuestos, los ciudadanos nos han solicitado información sobre los derechos que asisten a la familia extensa del menor (normalmente, abuelos) para relacionarse con él y visitarlo regularmente, habiéndoseles facilitado dicha información sin gestiones posteriores. Por otra parte, en esta materia tuvimos conocimiento de la constitución y puesta en funcionamiento en Zaragoza de una Asociación dirigida a prestar diversos apoyos ante estas situaciones y facilitar un punto de encuentro donde poder materializar las visitas de los menores con sus padres y allegados. La entidad se puso en contacto con la Institución para presentarnos su proyecto, acordando, por su interés, la realización de una visita a la Asociación para conocer de forma más directa y amplia las actividades que desarrolla, visita que

se materializará en los primeros meses de 2003 y de cuyo resultado informaremos en el Informe Anual correspondiente a dicha anualidad (Exptes. DI-28/2002, DI- 490/2002, DI- 801/2002, DI- 968/2002, DI- 1426/2002).

La problemática de las sustracciones internacionales de menores fue planteada en la Institución por una entidad asociativa dedicada a la misma, que nos transmitió la importancia del apoyo institucional y, especialmente, de los organismos que en la Comunidad Autónoma asumen la protección de la infancia, para coadyuvar a la resolución favorable de estos casos. En base a ello se formuló una Sugerencia al Departamento de Salud, Consumo y Servicios Sociales del Gobierno de Aragón que fue aceptada parcialmente (Expte. DI-287/2002).

Sobre el retardo en la tramitación de un procedimiento judicial de solicitud de guarda y custodia de un hijo menor se recibió alguna queja en esta anualidad, debiéndola remitir la Institución al Comisionado parlamentario competente al encontrarse el menor residiendo en otra Comunidad Autónoma y tramitarse el proceso ante los órganos jurisdiccionales de la misma. Posteriormente tuvimos conocimiento de que la resolución judicial demandada recayó al poco tiempo de interponerse la queja (Expte. DI- 578/2002).

Por otra parte, la situación de dos menores residentes con su madre en la Comunidad Autónoma de Galicia y las sospechas de maltrato que nos transmitió el otro progenitor determinó la remisión de la queja al Valedor do Pobo, con el fin de instar de los servicios sociales correspondientes una investigación rigurosa, pues al parecer se había realizado un escueto informe no determinante (Expte. DI- 23/2002).

La denegación por parte del I.A.S.S. de una solicitud de ayuda de apoyo a la integración familiar a una familia de inmigrantes con menores a su cargo, motivó la elaboración de un informe sobre la problemática en el que se concluyó que este tipo de prestaciones económicas tienen carácter específico y que, por tanto, únicamente los extranjeros con residencia legal y efectiva en la Comunidad Autónoma podían acceder a las mismas, sin perjuicio de que se pudiera replantear en un futuro, atendiendo a las disponibilidades presupuestarias y circunstancias concurrentes, su consideración como prestaciones sociales básicas, dada su naturaleza asistencial y en defensa y protección del colectivo afectado (Expte. DI-1246/2001).

En materia de reforma de menores, el retraso en la elaboración del Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores fue objeto de la queja de una entidad que trabajaba con la infancia y adolescencia. Teniendo en cuenta los criterios competencias para la elaboración de esa norma, se remitió el expediente al Defensor del Pueblo. Por otra parte, la presentación de una queja relativa a la empresa que desarrollaba la gestión educativa en el centro de educación e internamiento por medida judicial "San Jorge" concluyó con la formulación de una Sugerencia al Departamento de Salud, Consumo y Servicios Sociales del Gobierno de Aragón (Exptes. DI-114/2002, DI- 454/2002).

Por último, indicar que las quejas infantiles que se tramitaron en la Institución, presentadas por diversos escolares aragoneses, son un ejemplo más de las actuaciones que desarrolla el Justicia en orden a *“facilitar el acceso de los menores a esta Institución”*, tal como previene el artículo 8.4 a) de la Ley de la infancia y la adolescencia en Aragón. En este sentido, unos escolares de Alcorisa (Teruel) plantearon la problemática de su localidad relativa a la venta de tabaco a menores de edad y los escasos controles que se realizaban para garantizar el cumplimiento de la normativa vigente, considerando que las sanciones deberían ser más severas. De esta queja se dio traslado al Consejero de Salud, Consumo y Servicios Sociales del Gobierno de Aragón a los efectos de su debida toma en consideración, el que a su vez la puso en conocimiento de la Alcaldía del municipio al corresponder en esta materia la potestad inspectora y sancionadora a las corporaciones locales (Expte. DI- 213/2002, DI- 1270/2002).

A continuación, reflejamos los expedientes más significativos tramitados durante esta anualidad.

2.2. EXPEDIENTES MÁS SIGNIFICATIVOS

2.2.1. PROCESO DE VALORACIÓN EN ADOPCIÓN INTERNACIONAL (Expte. DI- 1241/2001)

En este expediente se abordan las actuaciones que integran el proceso de valoración de los solicitantes de adopción internacional, especialmente la relativa a la realización de un curso de formación previo a la obtención del certificado de idoneidad. La queja hacía también referencia a ciertas irregularidades detectadas en materia de motivación y notificación de los actos y resoluciones administrativas dictadas en el expediente. Tras el estudio y análisis de las cuestiones planteadas, en fecha 8 de mayo de 2002 se emitió la siguiente Resolución:

<< 1. HECHOS

En fecha 11 de diciembre de 2001 tuvo entrada en esta Institución escrito de queja en el que se hacía alusión a un expediente de obtención del certificado de idoneidad a los efectos de tramitación del procedimiento de adopción internacional en la República India, exponiendo la queja literalmente lo siguiente:

“... Con fecha 1 de marzo de 2001 procedimos a presentar la solicitud para obtención del Certificado de Idoneidad para la tramitación de nuestra solicitud de adopción internacional en la República Indica, requisito éste de carácter indispensable para la finalidad pretendida.

-- Con carácter previo a la solicitud y sin cuya asistencia no se tramita, acudimos a la sesión informativa celebrada por la entidad Cruz Roja, donde se nos ofreció la información sobre el procedimiento aplicado, los requisitos del mismo y los plazos estimados para su resolución, afirmando en todo caso que actuaban por cuenta de los servicios administrativos competentes del Gobierno

de Aragón y según sus indicaciones y la normativa promulgada por éste. En esa sesión informativa que se celebra el 22 de febrero de 2001 se nos indica que como elemento fundamental del procedimiento figura un curso de formación que se venía desarrollando durante un fin de semana, concretamente un sábado y sin cuya asistencia y superación no se podía obtener el certificado de idoneidad solicitado. La información ofrecida también indica que el plazo medio de resolución en esas fechas era de cuatro a seis meses.

-- Tras formular nuestra solicitud el día 1 de marzo de 2001, esperamos pacientemente a la convocatoria para la realización del curso y las correspondientes entrevistas de valoración. En torno a finales del mes de mayo, cuando ya iban a transcurrir tres meses de nuestra solicitud y mediante llamada telefónica contacto con la unidad correspondiente de Cruz Roja, quien me informa que en breve nos van a convocar al curso de formación, efectivamente los últimos días de mayo recibo una notificación por correo en la que nos citan a una primera entrevista a desarrollar el día 5 de junio y que el curso de formación se desarrollará el mes de julio durante los cuatro lunes de cada semana de 9 a 12.30 horas. Me permito en ese momento hacer la observación a la unidad de Cruz Roja que en la sesión informativa de febrero señalaron que el curso se desarrollaba durante un sábado. Ante ello me informan que el criterio de los responsables del Gobierno de Aragón ha cambiado y se considera mejor el desarrollo del curso propuesto.

-- Ante dicha coyuntura me pongo en contacto con el Servicio de Protección y Tutela del Instituto Aragonés de Servicios Sociales para expresarles que la información pública que nos dieron en la sesión informativa previa hablaba de un curso a celebrar un sábado. Igualmente les informo que por motivos laborales propios y fundamentalmente de mi esposa nos resulta casi imposible acudir en esas fechas...

-- Obviamente nos resulta menos gravoso la asistencia a un curso que se celebra en una sesión en jornada de sábado que un curso que se celebre en cuatro jornadas de lunes y en el horario señalado. Este argumento fue expuesto al Jefe del Servicio de Atención a la Infancia y Tutela, señalándole que considerábamos que la información pública que se ofrecía en las sesiones informativas vinculaba a quien la ofrecía y desde luego a la Administración y lógicamente que no entendíamos el cambio de criterio al que nos veíamos sometidos.

-- Frente a lo anterior el responsable del Servicio nos señala que si no podemos acudir al curso de julio, que tenemos disponibles otros cursos a desarrollar en meses venideros en idénticas condiciones. En dicha conversación le señalo que lo que tampoco deseo de ningún modo es el retraso que se deriva de tal circunstancia en la tramitación de mi solicitud...

-- Seguidamente a la conversación telefónica y ante lo infructuoso de mis gestiones decido remitir un amplio escrito con una serie de consideraciones sobre el procedimiento en cuestión. En dichos escritos, dado la postura que adopta la Administración en este punto, expongo que no se ajusta a derecho la exigencia previa de la asistencia al curso para la obtención del consabido Certificado de Idoneidad y, también, y esta es una cuestión gravemente omitida en el procedimiento, que se estaban vulnerando gravemente las normas sobre silencio administrativo en el correspondiente procedimiento.

-- ... En la línea con la argumentación jurídica que expuse en el expediente en cuestión, y dado tal y como sostengo que se han superado los plazos de resolución del expediente, solicito la correspondiente expedición del certificado acreditativo de tal evento y que se me permita la continuación del expediente. Obviamente no he obtenido aún respuesta de ello...

-- Ante la situación de la tramitación de mi expediente, el pasado 25 de julio interpose un Recurso de Alzada ante el Excmo. Sr. Consejero de Sanidad, Consumo y Bienestar Social. De dicho recurso he obtenido una respuesta cuya copia adjunto.

-- Obviamente mi mujer y yo decidimos someternos al criterio de la Administración actuante una vez que ésta modificó gracias a mis gestiones el criterio del curso y celebró un curso el día 29 de septiembre, sábado...

-- ... Puede observarse que en la fecha de iniciación del procedimiento administrativo concreto, la norma legal que fija los plazos de resolución y los efectos del silencio administrativo es la Ley 30/1992. De su tenor se deduce que el plazo máximo de resolución son tres meses y los efectos del silencio positivos de la pretensión del ciudadano. Frente a ello nos hemos encontrado con un grave incumplimiento de dicha Ley. Pero es más, a sabiendas que el expediente no se iba a resolver en ese plazo, el Jefe del Servicio dicta una Resolución ampliando el plazo de resolución otros tres meses, en una medida que supone un flagrante fraude de Ley, un desconocimiento de la norma, una falta de motivación de los actos administrativos y una absoluta omisión de los requisitos necesarios para la notificación de los actos administrativos y que estos desplieguen sus efectos.

-- ... A día de hoy hemos obtenido el consabido Certificado de Idoneidad... La actitud arbitraria y discrecional del órgano actuante nos ha supuesto el transcurso de casi nueve meses para obtenerlo, lo que supone a nuestro juicio una dilación injustificada e innecesaria que ha causado daños en nuestra situación... “

2. ACTUACIONES REALIZADAS

Primera.- Considerando que dicha queja reunía los requisitos formales establecidos en la Ley Reguladora del Justicia de Aragón, en fecha 16 de enero de 2002 fue admitida a trámite, solicitándose del organismo administrativo competente la emisión de un informe sobre las cuestiones planteadas en la queja, especialmente las que apuntan a la exigencia normativa del curso de formación como requisito previo para la obtención del certificado de idoneidad, al cumplimiento de los plazos establecidos para resolver y efectos del silencio administrativo en este tipo de expedientes, así como a la motivación y notificación de los actos y resoluciones dictadas en el procedimiento de referencia.

Segunda.- En fecha 5 de abril de 2002 el Director Gerente del Instituto Aragonés de Servicios Sociales nos remitió la siguiente información:

“...1.- Sobre la exigencia normativa del curso de formación como requisito previo para la obtención del certificado de idoneidad.

La Ley 12/2001, de 2 de julio, de la infancia y la adolescencia en Aragón, que deroga la Ley 10/1989, de 14 de diciembre, de Protección de Menores, dispone en su artículo 77 apartado 4 que reglamentariamente se regulará el procedimiento de valoración de los solicitantes de acogimiento y adopción y se fijarán los criterios y condiciones que deban reunir para ser declarados idóneos.

El desarrollo reglamentario, a la espera de que en cumplimiento del mandato de la disposición final tercera de la citada ley el Gobierno de Aragón proceda a una nueva ordenación vía reglamento, debe entenderse cubierto por las previsiones contempladas en el Decreto 79/1995, de 18 de abril, por el que se regulan la declaración de desamparo y los instrumentos de protección legalmente previstos, todo ello ajustándose a la legislación civil aplicable, por imperativo del artículo 24 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

El proceso de valoración viene explicitado en el art. 53 del Decreto 79/1995. Dicho precepto enumera en su apartado 1 los criterios de idoneidad que deberán ser tenidos en cuenta para la elaboración del informe psico-social y posterior resolución de idoneidad o no idoneidad.

Así, en el párrafo b) se dispone: “Los solicitantes que no acepten el desarrollo del proceso de selección, valoración, constitución y seguimiento no podrán ser declarados idóneos”.

Por su parte, el párrafo h) determina: “La disponibilidad y aceptación de formación serán elementos valorables para la idoneidad”.

Además de todo lo expuesto el apartado 2 del mismo artículo permite aplicar aquellos criterios profesionales que a juicio de los técnicos sean imprescindibles para determinar la idoneidad o no de las personas solicitantes.

Por lo expuesto, consideramos pues que la exigencia del curso de formación no es una medida caprichosa o arbitraria, sino que cuenta con un más que suficiente amparo legal, siendo patente su trascendencia por entenderse el mismo como uno de los trámites preceptivos del proceso de valoración en entendido este sentido amplio, que incluiría tanto al curso propiamente dicho como las entrevistas y todos aquellos criterios o actuaciones que los técnicos según sus criterios profesionales consideren convenientes para poder determinar con mayor acierto la idoneidad de los solicitantes, todo ello supeditado al interés superior del menor a tener los padres más idóneos posibles, nunca a la inversa, pues tal y como se reconoce en sentencia de 31 de octubre de 2001 del Juzgado de 1ª Instancia nº 16 de Zaragoza, la adopción no constituye una institución para satisfacer el deseo de las personas mayores de edad de tener y criar menores, sino que el legislador la concibió como una institución a beneficio de los menores para el caso de que estos carezcan de padres biológicos.

Sobre la exigencia del curso de formación y la legitimidad de la actuación de Cruz Roja ya tuvimos ocasión de manifestarnos tanto en las respuestas enviadas a esa Institución con relación a las quejas registradas con números de expedientes DI-370/1999-RC y DI-497/1999-RC, así como en la contestación escrita a la pregunta Nº 38/00-V formulada por el Grupo Popular, relativa al Convenio con Cruz Roja, la cual fue publicada en el Boletín Oficial de las Cortes de Aragón de fecha 22 de febrero de 2000. Se adjunta copia del Convenio firmado con Cruz Roja en el año 2001 (Documento 1).

En la respuesta a los requerimientos del Justicia se decía textualmente: “El Departamento en ningún momento delega la valoración, sino que los profesionales de Cruz Roja exclusivamente realizan informes psicosociales que son validados por los profesionales del Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo.” (En la actualidad Departamento de Salud, Consumo y Servicios Sociales).

En respuesta a la pregunta del Grupo Popular se declara: “A partir de la firma del Convenio, Cruz Roja se está ocupando de realizar el curso de formación para los solicitantes de adopción internacional, el cual consta de 6 sesiones. La implantación de dicho curso de formación conlleva una mejora en la calidad del servicio que se presta a los solicitantes de adopción internacional aragoneses, ya que hasta ese momento no se realizaban cursos. El curso de formación no supone coste económico alguno para las familias, tampoco lo supone el proceso de valoración, contrariamente a lo que ocurre en otras Comunidades Autónomas que han convenido con entidades sin ánimo de lucro o colegios profesionales”.

2.- Sobre los plazos máximos para resolver

El Decreto 79/1995 no fija plazo ni para emitir los informes ni para dictar resolución. Siempre ha constituido uno de los objetivos del Instituto Aragonés de Servicios Sociales agilizar el proceso de adopción reduciendo los trámites todo lo posible y abreviando los plazos al máximo, todo ello respetando el rigor, seriedad y profesionalidad que requiere una decisión de la importancia de la adopción que en ningún momento puede verse afectada por premuras o decisiones precipitadas que derivadas de los comprensibles anhelos de ver satisfechos los deseos paternos puedan abocar a la toma de decisiones erróneas que si bien podrían satisfacer a los padres podrían no respetar el interés superior del menor en la toma de decisiones.

Por parte del I.A.S.S. se han cursado instrucciones a Cruz Roja para reducir al máximo el plazo que transcurre desde la recepción del expediente, que es remitido por el Servicio de Protección a la Infancia y Tutela y la emisión del informe psicosocial. En el último año el transcurso medio del tiempo ha sido de 5,4 meses. El solicitante admite que en la sesión informativa de Cruz Roja le comunicaron una duración de 4 a 6 meses.

La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en su art. 42 fija un plazo máximo de duración, en defecto de norma expresa, de tres meses; pero tal y como dispone el propio artículo en su apartado 5.c. este plazo quedará en suspenso cuando deban solicitarse informes preceptivos y determinantes del contenido de la resolución, como lo es el supuesto que nos ocupa.

Es más, el apartado a) indica textualmente que también se producirá la suspensión “por el tiempo que medie entre la notificación del requerimiento y su efectivo cumplimiento por el destinatario”. Según documentación que se adjunta (Documento 2) y en la cual se constata la oferta de cursos hecha por Cruz Roja a los solicitantes para facilitarles el cumplimiento de los trámites, fueron estos quienes retrasaron la tramitación del expediente al no comparecer hasta el 29 de septiembre pudiendo haberlo hecho en fechas anteriores. De haber mostrado mayor colaboración en lugar de cuestionar constantemente la necesidad del curso o la validez del procedimiento habrían obtenido antes el certificado de idoneidad.

Resulta llamativo como después de ser informados de las condiciones del proceso instan voluntariamente el procedimiento para a continuación cuestionarlo constantemente, aduciendo razones (no obligatoriedad del curso, incompatibilidad horaria, defectos de forma, etc) que en modo alguno pueden suponer una justificación. Es la primera vez que unos solicitantes alegan la imposibilidad de acudir al curso de formación por problemas de horarios y a la

vez exigen la expedición del certificado de idoneidad "a la mayor brevedad posible". Es imposible concluir un procedimiento iniciado a instancia de los propios interesados si estos no colaboran.

Desde el año 1992 al 31 de diciembre de 2001 se han tramitado por el Servicio de Protección a la Infancia y Tutela del Instituto Aragonés de Servicios Sociales 1132 solicitudes de adopción correspondiendo a solicitantes de distinta condición social, diferente nivel económico, nivel de estudios, así como de las más variadas profesiones (jueces, registradores de la propiedad, abogados, farmacéuticos, ingenieros, médicos, funcionarios, conductores, agricultores, comerciantes, obreros, albañiles, amas de casa...etc.), cada uno de ellos con su horario de trabajo y jornada laboral propia y diferenciada. Todos ellos, desde que se vienen realizando los cursos de formación, han realizado las sesiones estipuladas y las entrevistas aunque para ello hayan tenido que desplazarse desde pueblos lejanos pues no tenían la suerte de vivir en Zaragoza como los autores de la presente queja.

La ausencia de mención expresa del plazo máximo de resolución en el Decreto 79/1995 ha sido cubierta tanto por la Ley 8/2001, de 31 de mayo, de adaptación del procedimiento a la regulación del silencio administrativo y los plazos de resolución y notificación, que fija un plazo para las solicitudes de adopción de 6 meses, siendo desestimatorios los efectos del silencio, como por Ley 12/2001, de la Infancia y la Adolescencia en Aragón, que en su artículo 75 apartado 5 determina que el certificado de idoneidad deberá ser emitido en un plazo máximo de cinco meses, entendiéndose en todo caso que este plazo para resolver podrá suspenderse en los supuestos previstos en el artículo 42.5 de la Ley 30/92.

3.- Sobre los efectos del silencio administrativo

Como ya se expresa en el apartado anterior, sus efectos tras la entrada en vigor de la Ley 8/2001 son negativos. El silencio positivo invocado en el caso que nos ocupa por los solicitantes al amparo de las previsiones de la Ley 30/1992 no resulta aplicable por cuanto como ya indicamos el procedimiento estuvo paralizado tanto por la solicitud de los preceptivos informes como por la incomparecencia de los solicitantes al curso de formación, amén de la ampliación de plazos que el Jefe del Servicio hizo en el legítimo uso de las posibilidades que el art. 42.6 de la Ley 30/1992 le brinda.

4.- Sobre la motivación y notificación de los actos y resoluciones dictadas en el procedimiento

Respecto a la motivación de los actos y principalmente el acuerdo del Jefe del Servicio de ampliar los plazos es una opción amparada legalmente y vino motivada por la acumulación de expedientes de adopción internacional tal

y como corrobora el resumen de solicitudes tramitadas por este Servicio. Véase informe- estadística 2001 del Servicio emitido para el Justicia de Aragón.

Se cita en el texto de la queja por parte del solicitante que “obviamente no he tenido respuesta de ello...” Denuncia pues el solicitante una falta de atención a sus demandas con la consiguiente ausencia de notificación. Obviamente sí hubo respuesta pues como el solicitante reconoce interpuso con fecha 25 de julio un recurso de alzada ante el Excmo. Sr. Consejero de Sanidad, Consumo y Bienestar Social contra un escrito de contestación del Director Gerente del IASS de 13 de julio de 2001 (Documento 3).

A lo anterior debemos sumar la entrega al adoptante de una copia completa de su expediente, aun antes de haberse terminado de tramitar, con fecha 26 de junio de 2001 (Documento 4), con lo cual queda perfectamente enterado de lo actuado hasta esa fecha.

Al adoptante, al igual que se hace con todos los solicitantes se les notifica el envío de su expediente a los técnicos de Cruz Roja para su estudio, también se le notificó la recepción de los informes y el resultado de la valoración (idoneidad o no idoneidad) y se le envió resolución motivada acompañada de una copia completa de los informes tal y como exige el art. 77.5 de la Ley 12/2001, de 2 de julio, de la Infancia y la Adolescencia en Aragón.

A modo de conclusión hemos de manifestarle que la dinámica y sesiones del curso de formación han ido variando debido a las circunstancias y principalmente motivadas por la acumulación de expedientes o cambios en la legislación del país de origen del menor que fuerza en algunas ocasiones a cerrar los expedientes y a abrir otros nuevos, con la carga de trabajo y demoras que ello conlleva.

Desde abril de 1999 hasta octubre de 2000 el curso se realizaba en seis sesiones de 3 horas de duración a celebrar en seis semanas consecutivas. La duración del proceso de formación junto al incremento de las solicitudes supuso un alargamiento de los plazos de valoración. Es debido a este alargamiento de las valoraciones que se acordó, de forma excepcional, realizar varias sesiones a celebrar en un solo día, de 8 de la mañana a 8 de la tarde, hasta que se ajustaran los plazos de las solicitudes. Estas sesiones se celebraron 2 en noviembre, 1 en diciembre y 1 en febrero de 2001. Ello permitió reducir los plazos de espera. Es en ese momento, reducidas las demoras y tras una nueva reunión con los técnicos de Cruz Roja, que se acuerda celebrar la formación de los solicitantes en cuatro sesiones, número que se considera adecuado para impartir los contenidos del curso a la par que permitía no incrementar la demora de las valoraciones. Así se realiza en el día de hoy.

Debido a la queja de un solicitante que alegaba que Cruz Roja le había informado que el curso se realizaría en un solo día y que exigía se cumpliera lo que se le había dicho (antes había alegado que la formación no era preceptiva, que Cruz Roja no era competente para su valoración, dificultades horarias, etc.), se le ofreció primero varios cursos en fechas diferentes (para lo que hubo que modificar las vacaciones de algún técnico) y finalmente se habilitó un curso a realizar en un solo día, que no pudo ser hasta el mes de septiembre. Dicho solicitante, en fecha 14 de agosto, vía FAX (Documento 5) posponía la sesión que se había organizado para el 29 de septiembre de 2001. Este curso se ofreció a todos los solicitantes a los que Cruz Roja les había informado de que la formación sería en un solo día, para satisfacer las posibles expectativas generadas en ellos y evitar discriminaciones.

Respecto a la expedición del certificado de idoneidad amparado en los posibles efectos del silencio positivo, debemos recordar que las autoridades del país de origen del menor proceden a la entrega de menores en adopción en base a las circunstancias psicológicas y sociales de los informes remitidos por las autoridades del país de los adoptantes; resulta pues obvio que nunca hubieran siquiera tramitado una solicitud sin informes, amparados únicamente en un posible silencio positivo que en este caso nunca existió pues los únicos responsables de la demora han sido los propios solicitantes al posponer su comparecencia al momento que consideraron oportuno, no sin antes oponerse reiteradamente a la obligatoriedad del curso de formación. “.

3. CONSIDERACIONES

Las cuestiones planteadas por el presentador de la queja se refieren básicamente a la obligatoriedad legal del curso de formación, a los plazos de dictado de la resolución y efectos del silencio administrativo así como a las motivaciones de las resoluciones administrativas y su debida notificación.

PRIMERA.- Por lo que a la primera cuestión se refiere, relativa al proceso de valoración e idoneidad hay que señalar que la adopción internacional de un menor implica en nuestro ordenamiento jurídico un procedimiento complejo que se desarrolla en varias fases: la tramitación ante la entidad pública competente del país de recepción ante la que se presenta la solicitud y la que se realiza posteriormente en el país de origen del adoptando.

Por lo que a la primera se refiere, que es la que es objeto de queja, todas las actuaciones de la entidad pública van dirigidas a la emisión del certificado de idoneidad, documento legalmente imprescindible para continuar el procedimiento de adopción en el país elegido por los adoptantes.

En este sentido, dispone el artículo 25 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil:

<< 1. En materia de adopción internacional, corresponde a las entidades públicas:

a) La recepción y tramitación de las solicitudes, ya sea directamente o a través de entidades debidamente acreditadas.

b) La expedición, en todo caso, de los certificados de idoneidad y, cuando lo exija el país de origen del adoptando, la expedición del compromiso de seguimiento...>>

Por su parte, la Ley 12/2001, de 2 de julio, de la infancia y la adolescencia en Aragón señala a este respecto lo siguiente:

Artículo 75.- De la adopción internacional

<< 1. La Administración de la Comunidad Autónoma, a través del Departamento competente por razón de la materia, ejerce las funciones y competencias en materia de adopción internacional, de acuerdo con lo establecido en la legislación vigente y en los convenios internacionales aplicables.

2. Las personas con residencia habitual en la Comunidad Autónoma de Aragón que deseen adoptar a un menor en el extranjero deberán presentar la solicitud ante el Departamento competente por razón de la materia.

3. El Departamento competente por razón de la materia será el encargado de tramitar la solicitud, valorar y certificar su idoneidad, y realizar el preceptivo seguimiento del menor...

5. Corresponde al Departamento competente por razón de la materia la expedición del certificado de idoneidad y la del compromiso de seguimiento...

7. Corresponde al Departamento competente por razón de la materia facilitar, dentro de sus competencias, los procedimientos de adopción internacional; velar por que los solicitantes reciban la información adecuada sobre la adopción internacional y su proceso, y dar apoyo a los adoptantes...>>

Y el artículo 77 del mismo cuerpo legal señala en su apartado 4º que

<< Reglamentariamente se regulará el procedimiento de valoración de los solicitantes de acogimiento y adopción y se fijarán los criterios y condiciones que deban reunir para ser declarados idóneos >>

Actualmente, y en tanto no se de cumplimiento a esta obligación legal de desarrollo reglamentario, hay que remitirse a las prescripciones del Decreto 79/1995, de 18 de abril, de la Diputación General de Aragón, por el que se regula

la declaración de desamparo y los instrumentos de protección previstos en la Ley 10/1989, de 14 de diciembre, de Protección de Menores (derogada por la Ley 12/2001). Esta norma dispone lo siguiente por lo que a la actuaciones de la entidad pública corresponden en esta materia:

Artículo 45.- Adopción internacional

<< 1. La información, valoración de idoneidad y el seguimiento preceptivo para la adopción internacional se realizarán por los Servicios Provinciales de Bienestar Social y Trabajo.

2. La Administración de la Comunidad Autónoma realizará aquellas funciones previstas en la normativa vigente para las adopciones internacionales >>

Artículo 53.- Proceso de valoración

<< 1. En el proceso de valoración se tendrán en cuenta los siguientes criterios de idoneidad:

... b) Los solicitantes que no acepten el desarrollo del proceso de selección, valoración, constitución y seguimiento no podrán ser declarados idóneos.

... h) La disponibilidad y aceptación de formación serán elementos valorables para la idoneidad...>>

Artículo 59.- Formación de las Familias

<< Dependiendo del tipo de acogimiento, se ofrecerá a las familias solicitantes la formación adecuada, que será preceptiva en los acogimientos no preadoptivos >>.

De la normativa transcrita se deriva que la tramitación de una solicitud de adopción internacional en el país de recepción implica un proceso integrado por varias fases, siendo la de valoración de los futuros adoptantes la que ampara el desarrollo de un curso de formación como una de las actuaciones que realiza actualmente la entidad pública competente en beneficio de los solicitantes y del adoptando.

Si bien este concreto trámite no está literalmente establecido en la normativa existente para los procesos de adopción internacional, la Ley tampoco lo excluye ni prohíbe expresamente, teniendo en cuenta que ésta no desciende al detalle del conjunto de actuaciones que integran el proceso de valoración de las solicitudes, remitiéndose para ello a la vía reglamentaria de su desarrollo.

Por su parte, el Decreto 79/1995 otorga a la formación de los solicitantes una importancia relevante en el proceso de valoración, hasta el punto de configurar como uno de los criterios de idoneidad la disponibilidad y aceptación de la misma por parte de los interesados.

Al respecto, esta Institución considera que la conveniencia de la realización de un curso de formación de los futuros adoptantes está fuera de toda controversia, pues atendiendo a su finalidad y los intereses a los que atiende no puede configurarse como un requisito gravoso añadido de forma arbitraria por la entidad pública sino como una actuación dirigida a mejorar la calidad del servicio prestado por la Administración en este tipo de procedimientos que, además, no implica ningún coste económico para los solicitantes.

En este sentido, hay que indicar que hace varios años no se realizaba curso de formación alguno dirigido a los adoptantes de menores extranjeros, siendo que en esta Institución se recibieron diversas quejas en torno al proceso de adopción internacional y una de las más frecuentes hacía referencia a la falta o insuficiente información que facilitaba la Administración en torno a todo el procedimiento, reclamando los ciudadanos un asesoramiento previo más completo tanto respecto a la adopción en un país extranjero como a la concreta tramitación exigida.

A la vista de lo anterior y teniendo en cuenta el notable incremento del número de solicitudes formuladas ante la entidad pública, esta Institución elaboró un Informe Especial sobre la Adopción Internacional en la Comunidad Autónoma de Aragón (Volumen I de Informes y Estudios Especiales del Justicia de Aragón. 1996) en el que se estudiaron diversos aspectos de interés en la materia y en el que se concluyó, por lo que a la cuestión debatida se refiere, lo siguiente: << En la adopción internacional resulta especialmente importante la labor de asesoramiento previo y formación de futuros adoptantes. Esta labor no está siendo suficientemente desarrollada por la Administración de la Comunidad Autónoma. Deberían impartirse cursos de formación contando con la colaboración de los Colegios profesionales y de las asociaciones u organizaciones privadas en el ámbito de la infancia >>

Así, actualmente la Diputación General de Aragón, a través del convenio de cooperación suscrito con Cruz Roja Española, ha implantado cursos de formación en el proceso de valoración, desarrollados con carácter previo a la emisión del certificado de idoneidad e impartidos por los técnicos de dicha entidad. En este sentido, estos profesionales indican que los estudios más recientes, tanto en nuestro país como en otros países europeos donde la adopción internacional está más consolidada y presenta una trayectoria más dilatada en el tiempo, ponen de manifiesto la necesidad de incorporar a los procesos de valoración un proceso formativo como garantía del éxito de la adopción con el interés de minimizar los riesgos de fracaso en la misma.

Las razones que motivaron el cambio de dinámica en el número y duración de las sesiones a desarrollar y que afectó al presentador de la queja vienen expuestas en el informe que, con fecha 5 de abril de 2002, nos ha remitido la

Administración y que hemos transcrito en el apartado anterior, basándose fundamentalmente en la idea de reducir al máximo los tiempos de valoración de las solicitudes en beneficio de todos los interesados. Finalmente, el presentador de la queja realizó el curso de formación en una sesión única, de acuerdo con la información primeramente facilitada.

No obstante, a la vista de los preceptos transcritos que constituyen la actual regulación de nuestro ordenamiento en materia de adopción internacional, sería aconsejable que se procediera a reglamentar de forma precisa el proceso de valoración de los interesados que ha de concluir con la declaración de idoneidad pertinente. Así, ya en el Informe Especial al que hemos aludido anteriormente se constataba que << Sería deseable, no obstante, que se dictara normativa de aplicación interna de estas adopciones en nuestra Comunidad Autónoma, habida cuenta de los rasgos específicos que presentan los expedientes de adopción internacional y las mayores dificultades que se generan frente a las adopciones nacionales >>.

Y en este sentido, la Disposición Final Tercera de la Ley 12/2001, de 12 de julio, establece que *“El Gobierno de Aragón, en el plazo de un año, deberá desarrollar reglamentariamente lo previsto en la presente Ley para hacer posible su completa aplicación”*.

Por todo ello, consideramos oportuno sugerir a la Diputación General de Aragón que, en el desarrollo de la normativa legal vigente sobre infancia y adolescencia en la Comunidad Autónoma que se encuentra actualmente en proyecto, regule de forma específica las actuaciones que integran el proceso de valoración de las solicitudes formuladas en materia de adopción internacional.

SEGUNDA.- En cuanto a la cuestión de los plazos para resolver el expediente y los efectos del silencio administrativo, son de aplicación las siguientes disposiciones legales:

Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (modificada por Ley 4/1999, de 13 de enero):

Artículo 42.2: << *El plazo máximo en el que debe notificarse la resolución expresa será el fijado por la norma reguladora del correspondiente procedimiento. Este plazo no podrá exceder de seis meses salvo que una norma con rango de Ley establezca uno mayor o así venga previsto en la normativa comunitaria europea* >>

Artículo 42.3: << *Cuando las normas reguladoras de los procedimientos no fijan el plazo máximo, éste será de tres meses...* >>

Artículo 42.5: << El transcurso del plazo máximo legal para resolver un procedimiento y notificar la resolución se podrá suspender en los siguientes casos:

a) Cuando deba requerirse a cualquier interesado para la subsanación de deficiencias y la aportación de documentos y otros elementos de juicio necesarios, por el tiempo que medie entre la notificación del requerimiento y su efectivo cumplimiento por el destinatario o, en su defecto, el transcurso del plazo concedido...

c) Cuando deban solicitarse informes que sean preceptivos y determinantes del contenido de la resolución a órgano de la misma o distinta Administración, por el tiempo que medie entre la petición, que deberá comunicarse a los interesados, y la recepción del informe, que igualmente deberá ser comunicada a los mismos. Este plazo de suspensión no podrá exceder en ningún caso de tres meses >>

Artículo 42.6: << Cuando el número de las solicitudes formuladas o las personas afectadas pudieran suponer un incumplimiento del plazo máximo de resolución, el órgano competente para resolver, a propuesta razonada del órgano instructor, o el superior jerárquico del órgano competente para resolver, a propuesta de éste, podrán habilitar los medios personales y materiales para cumplir con el despacho adecuado y en plazo.

Excepcionalmente, podrá acordarse la ampliación del plazo máximo de resolución y notificación mediante motivación clara de las circunstancias concurrentes y sólo una vez agotados todos los medios a disposición posibles.

De acordarse, finalmente, la ampliación del plazo máximo, éste no podrá ser superior al establecido para la tramitación del procedimiento.

Contra el acuerdo que resuelva sobre la ampliación de plazos, que deberá ser notificado a los interesados, no cabrá recurso alguno >>

Ley 8/2001, de 31 de mayo, del Gobierno de Aragón, de adaptación de procedimientos a la regulación del silencio administrativo y los plazos de resolución y notificación:

Artículo 1.- *Plazo máximo de resolución y notificación de procedimientos*

<< La resolución expresa en los procedimientos administrativos que se enumeran en el Anexo de la presente Ley deberá ser notificada a los interesados en los plazos que en aquél se indican >>

Artículo 2.- *Efecto desestimatorio del silencio*

<< Los interesados podrán entender desestimadas sus solicitudes por silencio administrativo en los procedimientos en que así se prevé en el Anexo de la presente Ley, sin perjuicio de la obligación de la Administración de dictar resolución expresa >>

Anexo.- Nº 16. *Solicitud de adopción*. Plazo de resolución y notificación: 6 meses. Efecto del silencio: *Desestimatorio*

Ley 12/2001, de 2 de julio, de la infancia y la adolescencia en Aragón:

Artículo 75. 5: *<<... El certificado de idoneidad deberá ser emitido en un plazo máximo de cinco meses >>*

Poniendo en conexión esta normativa específica de la adopción internacional con la general del procedimiento administrativo transcrita, podemos indicar que el plazo máximo en que la Administración ha de emitir el certificado de idoneidad y notificar dicha resolución en este tipo de expedientes es de seis meses.

Transcurrido este plazo sin haberse notificado al interesado la resolución expresa, los efectos del silencio administrativo en este tipo de procedimientos son de carácter desestimatorio de la pretensión. Ello en base a lo dispuesto en el Anexo de la Ley 8/2001, de 30 de mayo, antes indicada, pero también atendiendo a la propia naturaleza de estos expedientes que exigen la emisión de una serie de informes sociales y psicológicos sobre los futuros adoptantes, como base del certificado de idoneidad, que han de ser remitidos al país de origen del adoptando y sin los cuales las autoridades extranjeras no procederían, en ningún caso, a realizar la preasignación del menor.

Enlazando estas consideraciones con el devenir del expediente de adopción instado por el presentador de la queja, consideramos que, sin perjuicio de que el acuerdo del Jefe de Servicio ampliatorio del plazo de resolución y notificación - sobre el que realizaremos otras consideraciones más adelante - fue dictado cuando ya había entrado en vigor la Ley 8/2001 que vino a introducir el plazo máximo de seis meses y el carácter desestimatorio del silencio administrativo, el plazo para resolver el procedimiento instado y notificar la resolución pertinente se encontraba efectivamente en suspenso al depender la misma del cumplimiento previo por parte de los interesados de las actuaciones integrantes del proceso de valoración, como es el curso de formación, y de la emisión de los informes sociales y psicológicos que se realizan con posterioridad al desarrollo del mencionado curso. Todo ello de conformidad con lo dispuesto en el artículo 42 p. 5 a) y c) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre ya transcrito y a vista de la documentación aportada al expediente tramitado en esta Institución en el que consta la oferta de cursos realizada por Cruz Roja a los solicitantes durante los meses de julio, agosto y septiembre en cinco fechas y horarios diferentes.

La emisión de los informes psicosociales precisos en el plazo más breve posible, en aras de agilizar el procedimiento y en evitación de demoras excesivas, ha sido también objeto de Sugerencia por esta Institución en el Informe Especial de 1996 sobre adopción internacional. Ciertamente, en los últimos años se han ido reduciendo considerablemente estos plazos y a partir de la firma del convenio con Cruz Roja Española, con la mayor disponibilidad de medios humanos que ha supuesto, se ha consolidado el plazo medio de cinco-seis meses de duración del proceso de valoración. Si a ello unimos el considerable incremento del número de solicitudes de adopción internacional de menores, no puede dejar de reconocerse el esfuerzo que la entidad pública ha realizado por agilizar este tipo de expedientes sin detrimento del rigor y seriedad que ha de presidir la tramitación de los mismos teniendo en cuenta la importancia de los intereses afectados y el beneficio del menor.

TERCERA.- Respecto a la motivación y notificación de los actos y resoluciones administrativas dictadas en el expediente en cuestión hay que indicar, enlazando con el punto anterior, que la suspensión del plazo máximo legal para resolver el procedimiento y notificar la resolución por causa imputable a los interesados, al depender el mismo del previo desarrollo del curso de formación cuya legalidad cuestionaron los solicitantes, les fue comunicado a estos en el escrito del Director Gerente del Instituto Aragonés de Servicios Sociales de fecha 13 de julio de 2001, emitido en contestación al presentado por los solicitantes el 27 de junio anterior, y contra el cual se interpuso recurso de alzada que fue desestimado posteriormente.

En el escrito de interposición del recurso de alzada alega el interesado la falta de notificación de varios actos administrativos emitidos durante la tramitación del expediente, concretamente el dictado por el Jefe del Servicio de Protección a la Infancia y Tutela de fecha 12 de junio de 2001 por el que se amplía en tres meses el plazo de resolución del expediente, y los emitidos por el mismo Jefe del Servicio y por el Director Gerente del Instituto Aragonés de Servicios Sociales de fechas 26 de junio y 13 de julio de 2001 respectivamente, en contestación a los presentados por el interesado exponiendo sus consideraciones y pretensiones, e interesa que se declare su nulidad.

Con respecto al primero de ellos, hemos de señalar que se trata de una resolución administrativa dictada al amparo de lo dispuesto en el artículo 42.6 de la Ley 30/1992:

<< Cuando el número de las solicitudes formuladas o las personas afectadas pudieran suponer un incumplimiento del plazo máximo de resolución, el órgano competente para resolver, a propuesta razonada del órgano instructor, o el superior jerárquico del órgano competente para resolver, a propuesta de éste, podrán habilitar los medios personales y materiales para cumplir con el despacho adecuado y en plazo.

Excepcionalmente, podrá acordarse la ampliación del plazo máximo de resolución y notificación mediante motivación clara de las circunstancias concurrentes y sólo una vez agotados todos los medios a disposición posibles.

De acordarse, finalmente, la ampliación del plazo máximo, éste no podrá ser superior al establecido para la tramitación del procedimiento.

Contra el acuerdo que resuelva sobre la ampliación de plazos, que deberá ser notificado a los interesados, no cabrá recurso alguno >>

La resolución del Jefe del Servicio de Protección a la Infancia y Tutela, ampliatoria del plazo para resolver y notificar, se ampara en la potestad que, de forma excepcional prevé el apartado segundo de esta disposición pero, analizando su contenido, podemos considerar que no contiene la motivación clara de las circunstancias concurrentes que ha de contener para ajustarse a la legalidad expuesta y evitar que la discrecionalidad se transforme en arbitrariedad, limitándose a señalar como fundamento de la misma *“la acumulación de expedientes por el elevado número de solicitudes de adopción internacional presentadas en el Registro del Servicio de Protección a la Infancia y Tutela y por tratarse de un proceso laborioso y complejo que puede prolongarse en el tiempo más de lo deseado”*.

Entendemos que la excepcionalidad de esta posibilidad legal exige una clara motivación de las concretas circunstancias concurrentes, más allá del mero número o acumulación de solicitudes formuladas que ya se prevé en el primer párrafo transcrito como circunstancia que permite la habilitación de los medios personales y materiales precisos.

En este sentido, dispone el artículo 54.1 de la Ley 30/1992 que *<<Serán motivados, con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho:*

...f) Los que se dicten en el ejercicio de potestades discrecionales, así como los que deban serlo en virtud de disposición legal o reglamentaria expresa >>

Respecto a la falta de notificación de esta resolución hay que indicar que, si bien el documento tiene sello y número de registro de salida y el Director Gerente del I.A.S.S. señala en el escrito dirigido al interesado en fecha 13 de julio de 2001 que el acuerdo de ampliación del plazo se procedió a notificar nuevamente con fecha 13 de junio, lo cierto es que en la copia del expediente administrativo aportada por el presentador de la queja no consta acreditado que se haya efectuado esa notificación, a diferencia de la resolución que contenía el primer acuerdo de ampliación de plazo de fecha 6 de junio de 2001 (que fue impugnado por el interesado por falta de competencia del firmante del mismo) respecto al cual sí hay constancia en el expediente de la recepción por el interesado.

Asimismo, no hay tampoco acreditación en el expediente de que se haya efectuado la debida notificación de los otros dos escritos de fechas 26 de junio y 13 de julio de 2001, sin perjuicio de su conocimiento posterior por el interesado al solicitar y recibir copia íntegra del expediente en cuestión e interponer un recurso contra lo resuelto por el Director Gerente del I.A.S.S. respecto a su pretensión de transcurso del plazo y efectos del silencio administrativo positivo. En este aspecto, la doctrina jurisprudencial dispone que cuando no consta fehacientemente la fecha de la notificación hay que atenerse a las manifestaciones del interesado, ya que lo contrario vulneraría el artículo 24 de la Constitución (Ss. 23 de octubre de 1990, 3 de octubre de 1994, 8 de mayo de 1997 y 21 de mayo de 1998).

Y en materia de notificaciones, dispone la Ley 30/1992 lo siguiente:

Artículo 58. *Notificación*

<< 1. Se notificarán a los interesados las resoluciones y actos administrativos que afecten a sus derechos e intereses, en los términos previstos en el artículo siguiente.

2. Toda notificación deberá ser cursada dentro del plazo de diez días a partir de la fecha en que el acto haya sido dictado, y deberá contener el texto íntegro de la resolución, con indicación de si es o no definitivo en la vía administrativa, la expresión de los recursos que procedan, órgano ante el que hubieran de presentarse y plazo para interponerlos, sin perjuicio de que los interesados puedan ejercitar, en su caso, cualquier otro que estimen procedente.

3. Las notificaciones que conteniendo el texto íntegro del acto omitiesen alguno de los demás requisitos previstos en el apartado anterior surtirán efectos a partir de la fecha en que el interesado realice actuaciones que supongan el conocimiento del contenido y alcance de la resolución o acto objeto de la notificación o resolución, o interponga cualquier recurso que proceda.

4. Sin perjuicio de lo establecido en el apartado anterior, y a los solos efectos de entender cumplida la obligación de notificar dentro del plazo máximo de duración de los procedimientos, será suficiente la notificación que contenga cuando menos el texto íntegro de la resolución, así como el intento de notificación debidamente acreditado >>

Artículo 59. *Práctica de la notificación*

<< 1. Las notificaciones se practicarán por cualquier medio que permita tener constancia de la recepción por el interesado o su representante, así como de la fecha, la identidad y el contenido del acto notificado.

La acreditación de la notificación efectuada se incorporará al expediente... >>

Los anteriores preceptos imponen a la Administración la obligación de notificar los actos y resoluciones administrativos a los interesados, determinando la notificación el comienzo de la eficacia del acto. En este sentido, dispone el artículo 57.2 de la Ley 30/1992 que *<< La eficacia quedará demorada cuando así lo exija el contenido del acto o esté supeditada a su notificación, publicación o aprobación superior >>*. A este respecto señalar que la falta de notificación o la notificación defectuosa no afecta a la validez del acto o resolución administrativa dictada ni es, por tanto, determinante por ello de su nulidad sino que afecta al plano de su eficacia frente al destinatario.

Y es que la notificación tiene como finalidad poner en conocimiento del interesado el contenido del acto y los medios de defensa de que dispone frente al mismo. Por ello, una notificación no practicada o que no haya sido efectuada en debida forma no puede producir efecto alguno, lo que supone que el propio acto o resolución tampoco puede producirlos en contra del interesado, existiendo una reiterada doctrina jurisprudencial al efecto, pudiendo citar, entre otras, la Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de abril de 1989, en la que se sostiene que *“las notificaciones, como actos independientes, determinan el comienzo de la eficacia del acto administrativo, de forma que ningún acuerdo ni resolución de expresada naturaleza puede producir efecto ni causar perjuicio a otro si no es a partir del momento en que se efectúa la notificación en forma procedimentalmente correcta; pues sólo la notificación efectuada de manera correcta hace que el acto notificado produzca los efectos que le son propios, principalmente cuando es restrictivo de derechos obligando al particular, así como que el comienzo del cómputo de los plazos para recurrir se determina a partir de dicha notificación, la cual si es defectuosa ha de resultar ineficaz, a menos que las limitaciones atribuidas a las mismas cesen en los supuestos concretos previstos legalmente; pues, de no ser así, la notificación defectuosa no puede perjudicar al interesado por tratarse de un acto ineficaz desde el punto de vista jurídico.”*

Si bien no se le ha producido al interesado indefensión material al haber tenido conocimiento del expediente y formulado alegaciones y recursos durante su tramitación, como indica la resolución desestimatoria del recurso de alzada, la falta de notificación de un acto o resolución administrativa o los defectos de forma consistentes en no especificar en la notificación si el acto o resolución es definitivo en vía administrativa y, en su caso, los recursos posibles, el órgano ante el que ha de interponerse y el plazo establecido para ello constituyen una infracción del ordenamiento jurídico vigente en materia de eficacia de los actos de la Administración.

Por todo ello, se considera recomendable que la Administración extreme el rigor en el cumplimiento de la normativa vigente en materia de motivación y notificación de los actos y resoluciones que se dicten en los procedimientos.

4. RESOLUCIÓN

Por todo lo anteriormente expuesto, y en uso de las facultades que me confiere la Ley Reguladora del Justicia de Aragón y el artículo 8 de la Ley de la Infancia y la Adolescencia en Aragón, he resuelto lo siguiente:

SUGERIR al Departamento de Salud, Consumo y Servicios Sociales de la Diputación General de Aragón que, en el desarrollo de la normativa legal vigente sobre infancia y adolescencia en la Comunidad Autónoma que se encuentra actualmente en proyecto, se regulen de forma específica las actuaciones que integran el proceso de valoración de las solicitudes formuladas en materia de adopción internacional.

RECOMENDAR al Instituto Aragonés de Servicios Sociales que, en la tramitación de los procedimientos administrativos de su competencia, se extreme el rigor en el cumplimiento de la normativa aplicable en materia de motivación y notificación de los actos y resoluciones que se dicten >>

Respuesta de la Administración

En fecha 17 de junio de 2002 se nos comunicó la aceptación íntegra de la Sugerencia y Recomendación formuladas.

2.2.2. ATENCIÓN PSIQUIÁTRICA A MENORES TUTELADOS (Expte. DI- 1165/2001)

La situación de una menor tutelada que padecía graves trastornos psiquiátricos motivó la presentación de una queja y la tramitación consiguiente del expediente referenciado, que concluyó con la formulación al Consejero de Salud, Consumo y Servicios Sociales de la Sugerencia que reproducimos a continuación, remitida en fecha 11 de marzo de 2002.

<< 1. HECHOS

En fecha 22 de noviembre de 2001 tuvo entrada en esta Institución queja en la que se exponía la situación de la menor X., de 15 años de edad, que se encuentra bajo la tutela de la Diputación General de Aragón. Se indicaba que debido a los trastornos que padece, la menor fue ingresada en el mes de noviembre de 2000 en el Centro Neuropsiquiátrico N.S. del Carmen sito en Garrapinillos (Zaragoza), donde tras varios meses de inadaptación se había elaborado un programa de rehabilitación individualizado que está llevando a la adolescente a experimentar una sensible mejoría en su problemática.

No obstante, señalaba la queja la dificultad que su estancia en ese centro supone para el desarrollo de los derechos a la educación e integración social de la menor dado que este internamiento le impide la posibilidad de estudiar pues ni acude a ningún centro educativo ni dispone de algún profesional que atienda su formación en el establecimiento, siendo también reducidas las posibilidades de que se relacione con personas de su edad, pues los pacientes del establecimiento son adultos con patologías irreversibles en su mayoría y, pese a su mejoría, no se le ha ofrecido mayor autonomía en su régimen de vida en el centro.

2. ACTUACIONES REALIZADAS

Primera.- Admitida la queja a supervisión del organismo competente, en fecha 9 de enero de 2002 se dirigió escrito al Director Gerente del Instituto Aragonés de Servicios Sociales en el que, exponiendo los anteriores hechos, se solicitaba un informe sobre la cuestión, en el que se indicara, en particular, la posibilidad de que el programa rehabilitador de la menor se complementara, en el régimen más adecuado a su problemática, con la atención educativa y formativa necesaria prestada por un profesional en la materia así como con el fomento de las relaciones sociales de la adolescente con su familia y personas de su edad.

Segunda.- En fecha 21 de febrero de 2002 se recibió la información interesada, indicando el escrito remitido lo siguiente:

“...El derecho a la educación de la menor ha sido tenido en cuenta a la hora de elaborar el Programa educativo de la menor. Así en cuanto a las Actividades de Educación formal y no formal recoge lo siguiente: <En relación a la educación formal, dentro de lo posible, se seguirán los cauces normales, intentando siempre que sea posible que el menor tenga su derecho a la educación cubierto>.

A tal fin se le comunicó la situación de la menor al Departamento de Educación, Dirección Provincial, a fin de que se arbitrarán los mecanismos oportunos. Paralelamente, y conociendo la peculiaridad del caso, el Instituto Aragonés de Servicios Sociales habilitó una cuidadora - educadora que en exclusiva ayudara a la menor en su instrucción, educación y cuidado.

< Hay que tener en cuenta el alto grado de fracaso escolar, por lo que habrá que motivar a la menor mediante otros cauces relacionados con la educación ocupacional >.

Así se señalan en el programa desde los libros a utilizar: libros de 2º de ESO, Vacaciones Santillana nivel 2º de ESO, etc., junto a la jornada y horario, la Educación ocupacional y la Educación lúdica.

Todo este Programa educativo individualizado se desarrolla en función del proceso terapéutico de la menor y en cumplimiento de la Orden del Fiscal que en Informe de fecha 05/01/2001 precisaba que dicha paciente debía <continuar en régimen cerrado y caso de no existir uno que se adapte a sus características, deberá continuar en el que se encuentra >.

En cuanto al apartado 2º, debo informar que siempre conforme al Programa rehabilitador y tal como consta en los informes, X. es visitada por sus padres y tiene salidas del centro:

- La madre, tras un periodo ausente, reapareció y le visita regularmente, así como el régimen de llamada de periodicidad semanal.
- El padre le visita regularmente con periodicidad semanal.
- La menor ha efectuado salidas, normalmente los miércoles, a efectuar compras, al cine, etc.

Todas sus actividades e interrelaciones son previamente programadas y revisadas periódicamente.

Debo finalmente añadir que la evolución de la menor es positiva. Así consta en las sucesivas evaluaciones de la menor y en las periódicas reuniones que la Comisión del Centro mantiene con los técnicos de Menores. En sucesivos informes del Centro Neuropsiquiátrico se dice:

-- 28 de junio de 2001. < A pesar de los evidentes esfuerzos realizados por la paciente, seguimos reiterando que el Centro en el que se encuentra no reúne las condiciones para efectuar un tratamiento adecuado >.

-- 13 de julio de 2001. < Una vez aplicado el Programa individualizado a la paciente a partir de la fecha de 25 de junio de 2001, con la dotación adecuada de medios necesarios para llevarlo a cabo procedente del IASS, los resultados contradicen lo antedicho y parecen corroborar que este sí es un Centro adecuado para realizar este tipo de trabajo con tal tipología de pacientes >.

-- < Nos reafirmamos en consecuencia en que este Centro, disponiendo de los medios que se requieren para tratar a este tipo de pacientes, pudiera constituir un lugar facultado para llevarlo a cabo con idoneidad >.

-- 27 de julio de 2001. < Desde la aplicación del Programa individualizado a la paciente a partir de la fecha de 25 de junio de 2001, con la dotación adecuada de medios necesarios para llevarlo a cabo procedente del IASS, los resultados obtenidos parecen seguir corroborando que éste sí es un Centro adecuado >.

-- 1 de octubre de 2001. < A partir de la fecha de 25 de junio de 2001 en que dio comienzo la aplicación del Programa individualizado con la dotación adecuada de medios necesarios para llevarlo a cabo procedente del IASS, estimamos que los resultados obtenidos son más que satisfactorios >.

-- 11 de diciembre de 2001. < La programación terapéutica individualizada a partir de la fecha de 25 de junio de 2001... continúa produciendo efectos positivos >.

Tercera.- En fecha 18 de enero de 2002, el presentador de la queja nos comunicó que la menor se encontraba ingresada en el Hospital Clínico al haber ingerido conscientemente un objeto punzante mientras se encontraba en el centro psiquiátrico.

3. CONSIDERACIONES

Primera.- La presencia de trastornos o alteraciones psiquiátricas en menores sujetos a tutela o guarda de la Administración preocupa especialmente a esta Institución. Este tipo de patología está aumentando en los últimos años, teniendo una mayor incidencia en los adolescentes de 13 a 15 años según indican los expertos. Si a ello unimos las particulares carencias que suelen presentar los menores en situación de desamparo, se puede concluir en la necesidad de una especial atención que precisan estos adolescentes por parte de la entidad pública.

A través de las visitas que esta Institución viene realizando a los centros de protección, se tiene conocimiento de la situación en que se encuentran algunos de los menores internados, que precisan de determinadas medidas terapéuticas que suelen desarrollarse mediante la asistencia a gabinetes privados de psicólogos o atención psiquiátrica ambulatoria, lo que en ocasiones se manifiesta insuficiente atendiendo a los trastornos que presentan.

Segunda.- En ocasiones, las conductas de estos menores desestabilizan la normal convivencia del centro, dificultando la consecución de la labor de los profesionales que atienden a los internos, viéndose estos igualmente afectados por los trastornos que presentan algunos menores. En este sentido, el Justicia tuvo conocimiento de la situación y problemática de la menor X. en el transcurso de la visita que se realizó a la Residencia "Salduba" en el mes de septiembre del año 2000, informándonos la directora de los trastornos psiquiátricos que presentaba y de las lógicas dificultades que se estaban teniendo para lograr su adaptación a un centro de protección en el que se trabajaban con los menores unos ciertos objetivos. La intensificación de la problemática determinó el ingreso de la enferma en el Hospital Neuropsiquiátrica N.S. del Carmen, centro privado donde la Administración tiene concertadas varias plazas.

Ciertamente, la situación de la menor en dicho establecimiento parece haber derivado en una evolución más o menos favorable, teniendo en cuenta los

informes emitidos por el centro. A ello ha contribuido sin duda la aplicación de un Programa individualizado para ella dotado por la entidad pública, y por el que se dispone de una cuidadora - educadora que, con carácter exclusivo, ayuda a la menor en su instrucción, educación y cuidado. No obstante, a tenor de la comunicación recibida por el presentador de la queja, la problemática psiquiátrica de la menor continúa latente.

Tercera.- Por otra parte, el Centro Neuropsiquiátrico donde se encuentra la enferma no parece el más adecuado a su situación, teniendo en cuenta su edad y el tipo de pacientes que en él se encuentran, personas adultas y con patologías irreversibles en su mayoría, no considerándose ese entorno el más adecuado para una adolescente con problemas psiquiátricos.

En este sentido, dispone el artículo 69 de la Ley 12/2001, de 2 de julio, de la infancia y la adolescencia en Aragón lo siguiente:

Artículo 69.- Los acogimientos residenciales especiales

1. El acogimiento residencial de menores con graves deficiencias o discapacidades físicas o psíquicas o alteraciones psiquiátricas que estén sujetos a protección se realizará en centros específicos, con la correspondiente autorización judicial en su caso.

...3. La entidad pública cuidará del respeto a los derechos de los menores en dichos centros y les garantizará un adecuado nivel de prestaciones asistenciales, de acuerdo con sus necesidades.

4. Las limitaciones en el ejercicio de los derechos de estos menores que sean necesarias para su adecuada atención se realizará con arreglo a la legislación vigente y con la debida autorización judicial. “

La inexistencia de centros terapéuticos especiales para menores con trastornos psiquiátricos nos ha sido puesto de manifiesto en varias ocasiones por la Fiscalía del TSJA, indicándonos que en la mayoría de los casos, *“cuando un menor aragonés tiene que ser internado en esta clase de Centros, la D.G.A. tiene que sacarlos fuera de nuestra Comunidad Autónoma para su ingreso en otra Comunidad, con el problema añadido de las visitas de sus allegados”*. Esta necesidad ha sido también expuesta por la Fiscalía de la Audiencia Provincial de Teruel, en referencia a *“menores tutelados para los que sea necesaria una atención especializada debido a su personalidad”*.

Cuarta.- En el caso de la menor objeto de este expediente de queja, se ha optado por un establecimiento de nuestro entorno pero que no está especializado en las problemáticas de adolescentes con trastornos psiquiátricos en régimen de internamiento, lo que reconoce el Ministerio Fiscal en el informe citado por la entidad pública al señalar la conveniencia de continuar el internamiento en régimen cerrado en el establecimiento en cuestión *“caso de no*

existir uno que se adapte a sus características”, entendiéndose que entre la opción de este centro o de otro específico para menores pero situado en otra Comunidad Autónoma, se opta por lo primero para, al menos, evitar el desarraigo de la menor de su familia y entorno.

Por todo ello, y reconociendo el esfuerzo que ha venido desarrollando la entidad pública para ofrecer a la menor una atención educativa y terapéutica adecuada, se considera precisa la creación de un recurso terapéutico de internamiento para los menores con medida de protección de nuestra Comunidad Autónoma, en cumplimiento del mandato contenido en la Ley aragonesa indicada, donde puedan recibir la atención especializada que precisan en un entorno adecuado.

Quinta.- La reciente asunción por la Comunidad Autónoma de las competencias en materia de asistencia sanitaria incluye la prestada en el ámbito psiquiátrico, encontrando así en el momento actual la cobertura precisa para desarrollar una positiva colaboración entre los organismos sanitarios y asistenciales.

4. RESOLUCIÓN

Por todo lo anteriormente expuesto, y en uso de las facultades que me confiere la Ley Reguladora del Justicia de Aragón y el artículo 8º de la Ley de la infancia y la adolescencia en Aragón, considero conveniente formularle la siguiente **SUGERENCIA**:

Que, atendiendo a la necesidad expuesta y en colaboración con las autoridades sanitarias y educativas competentes, se arbitren las medidas precisas a fin de poder disponer en la Comunidad Autónoma de Aragón de un recurso especializado para la atención de los trastornos psiquiátricos que se presentan en menores sujetos a la tutela o guarda de la entidad pública, atendido por profesionales especializados en atención psiquiátrica, educativa y social >>

Respuesta de la Administración

En fecha 15 de mayo de 2002, el Director Gerente del Instituto Aragonés de Servicios Sociales nos comunicó la aceptación de la Sugerencia, indicándonos lo siguiente:

“ Desde la Consejería de Salud, Consumo y Servicios Sociales y más concretamente desde el Instituto Aragonés de Servicios Sociales, desde hace tiempo se está trabajando con la Dirección de Salud Mental del Servicio Aragonés de Salud en la valoración de la demanda en materia de Salud Mental Infanto-Juvenil y los recursos existentes en nuestra comunidad. Hay que tener presente que los trastornos psiquiátricos de los niños y jóvenes no se circunscriben únicamente a los menores que se encuentran en situación de

desamparo y a los que la Comunidad Autónoma debe procurar la protección de sus derechos, sino que afectan a la población general.

Por esta razón parece conveniente que el abordaje del problema deba realizarse de forma interinstitucional e interdepartamental, sin olvidar el Documento de la Reforma Psiquiátrica que marca directrices en cuanto a los internamientos de los enfermos mentales en general y de los menores en particular, recomendando prioritariamente todos aquellos programas que favorezcan la inserción en la comunidad evitando la separación y la segregación de las personas afectadas de algún tipo de trastorno psiquiátrico. En este sentido, es preciso articular conjuntamente con todos los sectores implicados, prioritariamente Salud, Educación y Protección todas aquellas medidas necesarias para el mejor desarrollo de los niños y jóvenes.

Por todo eso, le comunicamos que no solo aceptamos su sugerencia, sino que desde el Servicio de Protección a la Infancia y Tutela y conjuntamente con la Dirección de Salud Mental ya se está trabajando para dar la mejor respuesta a la necesidad planteada. “

2.2.3. LA ATENCIÓN TEMPRANA EN ARAGÓN (Expte. DI- 621/2002)

Este expediente se abrió de oficio en fecha 23 de mayo de 2002, a raíz de la visita realizada por una asesora de la Institución a un centro de atención temprana gestionado por una Fundación de carácter social, dirigido a prevenir y tratar las discapacidades infantiles. A la vista de la información y documentación transmitida en el transcurso de la vista, se consideró oportuno formular la siguiente Sugerencia a los Departamentos de Salud, Consumo y Servicios Sociales y de Educación y Ciencia de la D.G.A. en fecha 5 de junio de 2002:

<< En el marco de las actuaciones que el Justicia de Aragón viene desarrollando en el ámbito de la protección y defensa de los niños que presentan discapacidades, en fecha 9 de mayo de 2002 y por parte de personal de esta Institución se giró visita al Centro de Atención Temprana que la Fundación “Ramón Rey Ardid” tiene implantado en la ciudad de Zaragoza. Como resultado de la visita se ha elaborado el siguiente informe:

“ El Centro de Desarrollo Infantil y Atención Temprana, que entró en funcionamiento en el mes de octubre de 1999, viene destinado a desarrollar un conjunto de intervenciones, dirigidas a la población infantil de 0 a 6 años, a la familia y al entorno, que tienen por objetivo dar respuesta lo más pronto posible a las necesidades transitorias o permanentes que presentan los niños con trastornos en su desarrollo o que tienen riesgo de padecerlos. Actualmente es el

único recurso específico sobre la materia de que se dispone en la Comunidad Autónoma.

El principal objetivo de la Atención Temprana es que estos niños reciban, siguiendo un modelo que considere los aspectos bio-psico-sociales, todo aquello que desde la vertiente preventiva y asistencial pueda potenciar su capacidad de desarrollo y de bienestar, posibilitando de la forma más completa su integración en el medio familiar, escolar y social, así como su autonomía personal.

Las funciones que el centro desarrolla se orientan hacia:

- Prevención y detección tempranas.
- Valoración global del niño y de su familia, diagnóstico preciso del entorno.
- Tratamiento y atención terapéutica a los niños y sus familias.
- Apoyo a la integración en la guardería y en la escuela.
- Apoyo y acompañamiento familiar.
- Coordinación con otros recursos de atención a la infancia.

El tipo de intervención que se ofrece es doble:

- Atención a la familia: información, soporte y apoyo, asesoramiento, atención psicoterapéutica, acompañamiento familiar, grupos de información, orientación y apoyo a padres, apoyo a los hermanos.
- Atención específica al niño: rehabilitación médico-funcional y estimulación, atención psicológica y psicoterapia, apoyo pedagógico y logopedia.

Estas intervenciones, que deben considerar la globalidad del niño, han de ser planificadas por un equipo de profesionales de orientación interdisciplinar o transdisciplinar. Así, se dispone de Director Médico, Neuropediatra, Médico Rehabilitador, Fisioterapeutas, Logopeda, Psicólogo, Terapeuta Familiar, Trabajador Social, Auxiliar Administrativo.

Las instalaciones del centro cuentan con una recepción y sala de espera, varios despachos, una zona de rehabilitación clásica que se encuentra alquilada a un profesional independiente como medio de financiación (en el futuro se pretende sustituir por otras dependencias), una sala de psicomotricidad y fisioterapia (se cuenta con dos fisioterapeutas a media jornada) y otra sala de psicoterapia (para niños y padres, que se combina con la logopedia y los apoyos psicológicos), el almacén y tres baños (uno equipado con cambiador infantil). En el pasillo se encuentra colocada una barandilla de apoyo a baja altura. Se tiene previsto remodelar algunas zonas abriendo otros espacios.

La primera actuación que se realiza cuando llega un caso nuevo es la acogida y una primera entrevista general para detectar la problemática que se presenta. Este momento se considera de gran interés porque normalmente la

familia se encuentra desorientada por la situación que padece el niño, siendo que en la mayor parte de los casos se trata del primer hijo.

Con arreglo a los datos obtenidos se realiza una propuesta de trabajo y se inicia, en su caso, la intervención que implica las exploraciones y valoraciones necesarias y las actuaciones de los profesionales del centro.

Los tratamientos se realizan básicamente por la tarde, atendiendo a las necesidades de los padres. Las mañanas se dedican más a las valoraciones y a la atención de los niños muy pequeños. Las familias abonan una tasa de cinco mil pesetas mensuales que incluye tanto las entrevistas como el tratamiento. Si se realizan más de dos intervenciones semanales se abonan diez mil. Estos ingresos financian el 25% del recurso. El presupuesto anual del centro es de treinta millones.

Un análisis de la actividad asistencial desarrollada durante el año 2001 por este recurso lleva a sus responsables a realizar las siguientes consideraciones sobre los objetivos propuestos para esa anualidad:

1) Se considera fundamental disminuir la edad de inicio de la atención y para ello es básica la detección. En el proceso de detección juega un papel determinante la correcta coordinación entre el centro de atención temprana y los recursos sanitarios, educativos y sociales que trabajan con la población atendida. En este contexto, los programas para conseguir una detección temprana de los casos susceptibles de atención son sencillos en cuanto al método, viables económicamente y muy eficaces. Además, el mantenimiento de estos programas no supone un coste adicional a las tareas de coordinación, basta con mantener periódicamente un determinado nivel de sensibilización e información hacia los profesionales interesados. Ahora bien, la aplicación de estos programas requiere como condición insoslayable el trabajar con una población y un ámbito geográfico definido.

2) Admisión de cincuenta nuevos casos a lo largo del año. En el primer semestre del año se habían admitido treinta y siete nuevos casos, lo que bloqueó prácticamente para todo el año la disponibilidad de tratamiento. Por otra parte, la incongruencia de una espera semejante para acceder a un recurso cuyo objetivo primordial es prestar una atención lo más temprana y rápida posible motivó el adelanto de las admisiones de los menores de 4 años, lo que obligó a no admitir nuevos casos durante el segundo semestre, iniciando una lista de espera flexible, priorizando a menores de hasta 2 años o de hasta 3 años si residían en el área de referencia del recurso (que coincide con el Area 5 del mapa sanitario)

En relación con ello, se observa en cuanto al origen de la demanda que muchos casos llegan al recurso por decisión propia de los afectados desde otros recursos en los que no se sienten bien atendidos, lo que denota el carácter disperso y parcial de los servicios que en la actualidad se ofrecen a estas familias. Sólo el 45% de los casos que se reciben en este centro proceden del área o sector para el que ha sido proyectado este recurso. Esta dispersión geográfica incide negativamente en el programa de detección pues la

coordinación con los recursos interesados en los casos atendidos ocupa todo el tiempo que en razón se puede dedicar a estas tareas, a lo que se suma la dedicación del equipo a media jornada.

La correcta derivación de los casos por parte de los recursos sanitarios, educativos y sociales del área de implantación del programa depende de la relación y flujo de información que el centro es capaz de mantener con los servicios mencionados. Como sucede con la detección, esto es impracticable sin una planificación y sectorización de la Atención Temprana en Aragón y la adecuada dotación de los recursos.

3) Reducción de la duración del proceso de valoración. Este proceso supone evaluar, como mínimo, los aspectos neurológicos, psicológicos y sociales implicados en el desarrollo, lo que conlleva al menos entre seis y ocho intervenciones con la familia y el niño, cuidando siempre de interferir lo menos posible en la dinámica de la vida cotidiana de cada familia. Se ha conseguido reducir a mes y medio la duración de este periodo al introducir una concepción más dinámica del proceso, resolviendo así una dificultad importante: la sensación de incertidumbre que embargaba a los padres que no recibían un apoyo específico mientras se realizaba la valoración.

4) Aumento del número de casos atendidos. Alrededor de un 65% de los casos recibidos entran en tratamiento. Algunos de los que no lo inician son casos derivados muy tarde en relación a la edad del niño, por lo que es previsible un aumento de los casos que pasen a tratamiento específico en la medida en que se asegure una detección más temprana de las dificultades y se logre una derivación más ajustada de los casos.

Por otra parte, sólo en una pequeña parte de los casos que terminan el proceso de valoración y no inician tratamiento se confirma un estado de normalidad y pasan a seguimiento durante cierto periodo. El tiempo y esfuerzo dedicado a estos casos, a diferencia de los anteriores, es altamente "rentable" y eficaz, pues con la mínima intervención se logra afianzar un estado de desarrollo normal, evitando así el deterioro de las relaciones familiares y ciertas intervenciones sobre los niños que pueden afectar seriamente su desarrollo.

La capacidad del centro de asumir nuevos casos viene influenciada también por el número de altas, pues hay casos ya valorados pero pendientes de iniciar un tratamiento específico. Además se confirma una mayor duración de los tratamientos de estimulación psicomotriz y fisioterapia frente a los de logopedia y psicoterapia. En este sentido, se observa que llegan casos muy graves por afectación neurológica, en edades ya tardías y procedentes de otros recursos, y sin embargo apenas llegan casos que, afectados en los primeros momentos de su vida, no van a presentar secuelas neurológicas y son susceptibles de una intervención temprana con resultados.

5) Aumento de la frecuencia de las sesiones en los tratamientos de estimulación y fisioterapia. Este objetivo depende directamente de la correcta dotación del equipo en las funciones dedicadas a tratamientos. Para ello se está

reelaborando el plan de trabajo en relación con los Trastornos Generalizados del Desarrollo y se ha incrementado el número de casos que reciben dos o más intervenciones semanales.

Respecto a los objetivos asistenciales para el año 2002, los responsables del recurso señalan los siguientes:

a) Establecer un convenio con la Administración Autonómica que contemple una vía de financiación regular para el Centro de Atención Temprana a pleno rendimiento, así como el establecimiento de criterios de acceso al recurso (básicamente edad y sectorización territorial).

b) Disminuir la edad de inicio de la atención, a través del desarrollo de un plan de detección precoz en el marco de la atención primaria de salud, del intercambio de información con los equipos multiprofesionales del ámbito educativo y del establecimiento de criterios comunes sobre indicadores de riesgo social y mecanismos ágiles para la derivación desde los servicios sociales de base.

c) Admisión de ochenta nuevos casos, realización de su valoración y reducción de la duración de este proceso.

d) Aumentar el número de casos atendidos así como la frecuencia de las sesiones en los tratamientos de estimulación y fisioterapia.

e) Introducir en los tratamientos de estimulación y logopedia nuevas técnicas derivadas de la aplicación a este campo de la tecnología informática.

f) Sistematizar las intervenciones de Apoyo y Orientación Familiar como parte de la oferta asistencial e incluir en ésta un nuevo dispositivo de apoyo con metodología de trabajo en grupos.

g) Desarrollar mecanismos de coordinación que faciliten la incorporación a la guardería y a la escuela.

h) Definir e iniciar la puesta en marcha de un Plan de Calidad Asistencial en Atención Temprana y desarrollar tareas de investigación... “

La información transmitida y el estudio de la documentación facilitada por los responsables de este recurso permite valorar de forma altamente positiva la labor que la Fundación “Ramón Rey Ardid” viene desarrollando en este ámbito, a la vez que pone de manifiesto las necesidades existentes en nuestra Comunidad Autónoma en materia de atención precoz a las discapacidades infantiles.

Así, el análisis de la actividad desarrollada por el Centro de Atención Temprana en sus más de dos años de andadura ha puesto de manifiesto el determinante papel que juega la correcta coordinación entre el centro y los

recursos sanitarios, educativos y sociales que trabajan con la población atendida en el proceso de detección de la problemática, para lo que se considera fundamental el trabajar con una población y un ámbito geográfico determinados.

En este sentido, los responsables del centro han detectado que muchos casos llegan al mismo por decisión propia de los afectados desde otros recursos en los que no se sienten bien atendidos, lo que denota el carácter disperso y parcial de los servicios que en la actualidad se ofrecen a estas familias. Así, sólo el 45% de los casos atendidos proceden del área o sector para el que ha sido proyectado este recurso, dispersión geográfica que incide negativamente en el programa de detección. Igualmente, algunos de los casos que no entran en tratamiento responden a una tardía derivación en relación con la edad del afectado.

Y es que tanto la detección como la correcta derivación de los casos exigen el desarrollo de un plan de detección precoz en el marco de la atención primaria, el intercambio de información con los equipos multiprofesionales del ámbito educativo y el establecimiento de criterios comunes sobre indicadores de riesgo social y mecanismos ágiles para la derivación desde los servicios sociales de base. Y ello sobre la base de una planificación y sectorización de la Atención Temprana en Aragón, con la consiguiente dotación de recursos.

En esta línea, la Fundación “Ramón Rey Ardid” considera que “dado el desigual desarrollo de los recursos de atención precoz en nuestro país, así como los criterios diversos que determinan y regulan la posibilidad de recibir dichas prestaciones para la población infantil, se trata de conseguir que los niños que padezcan trastornos del desarrollo o estén en riesgo de padecerlos, puedan recibir la atención que necesitan con independencia del lugar donde viven, de la patología que padezcan, o de sus condiciones sociales, económicas, culturales o familiares. La atención precoz debe ser un servicio accesible, desde el punto de vista geográfico y económico, también para los niños aragoneses”.

Esta Institución ha tenido conocimiento de la elaboración por parte de la Diputación General de Aragón de un borrador del Plan de Atención Temprana de la Comunidad Autónoma de Aragón cuya aprobación consideramos prioritaria a tenor de la situación actual expuesta. En este sentido, hay que indicar que las Comunidades de nuestro entorno ya se benefician de los servicios de atención temprana y que toda inversión de medios humanos y materiales que se realice en este campo se verá compensada en el futuro con la evitación de discapacidades secundarias y, en todo caso, con la mejora de la calidad de vida de los afectados.

RESOLUCIÓN

Por todo ello, y al amparo de las facultades que me confiere la Ley Reguladora del Justicia de Aragón así como el artículo 8º de la Ley de la Infancia y la Adolescencia en Aragón, he resuelto formularle la siguiente **SUGERENCIA:**

Que por parte de los organismos implicados se adopten las medidas precisas en orden a la aprobación y puesta en funcionamiento de un Plan de Atención Temprana en la Comunidad Autónoma de Aragón que permita lograr, con la adecuada coordinación, una correcta detección, derivación e intervención en las problemáticas de discapacidad infantil >>

Respuesta de la Administración

En fechas 12 de julio y 9 de septiembre de 2002 respectivamente, los Departamentos de Salud, Consumo y Servicios Sociales y de Educación y Ciencia del Gobierno de Aragón nos transmitieron la aceptación de la Sugerencia formulada. En este sentido, el Director General de Planificación y Aseguramiento nos indicó lo siguiente:

“El Departamento de Salud, Consumo y Servicios Sociales está elaborando un Plan de Atención Temprana para la Comunidad Autónoma de Aragón. A lo largo de los últimos meses se han formado varios grupos de trabajo en los que han participado técnicos de los Departamentos de Salud y Educación con el objeto de establecer los objetivos y acciones que el Plan debe abarcar. Está previsto que el Plan esté finalizado el último trimestre del año en curso.

El Plan concibe la Atención Temprana como el conjunto de acciones que desarrollan los diferentes Servicios de Salud, Sociales y Educativos que tienen como finalidad prevenir y compensar las desventajas de los niños/as con discapacidad, o con riesgo de padecerla, mediante la puesta en marcha de medidas de rehabilitación, apoyo y tratamiento que favorezcan el mayor nivel de autonomía e independencia personal y social posible, al igual que ofrecer medidas de apoyo, asesoramiento y formación familiar.

La Atención Temprana comprende las actuaciones realizadas durante el embarazo y los seis primeros años de vida.

Los estudios epidemiológicos realizados refieren que entre el 2% y el 3% de los niños presentan graves deficiencias al nacimiento. Según la encuesta sobre discapacidad, deficiencias y estado de salud del Instituto Nacional de Estadística (1999), el número de niños menores de seis años que presenta algún tipo de limitación es de 49.557, es decir, un 2,24 % de la población estatal en esta edad. Asimismo, entre el 6 y el 8% de los niños menores de 6 años presentan déficits que cuestionan el proceso normal de su desarrollo.

Esto supone para la Comunidad de Aragón que cada año nacen en torno a unos 200 niños con algún tipo de deficiencia, y que en el tramo de edad comprendido entre el nacimiento y los seis años, más de 1200 niños presentarán déficits que precisarán de diversos sistemas de apoyo.

El Plan plantea los siguientes objetivos y actividades:

Objetivos:

-- Prevenir la aparición de discapacidades así como limitaciones en la actividad y restricciones en la participación.

-- Garantizar el acceso a los servicios y programas de atención temprana a todos los niños de 0 a 6 años con discapacidades o alteraciones en su desarrollo.

-- Potenciar la evolución de todas las posibilidades de desarrollo de cualquier niño que lo necesite.

-- Considerar la familia y la comunidad en la que ésta se incluye, como contextos de incidencia de los programas integrales de atención temprana.

-- Planificar la coordinación interinstitucional y la intervención interdisciplinar.

-- Impulsar la coordinación de las actuaciones de los diferentes recursos técnicos y humanos implicados en el ámbito de la actuación de la A.T. en la Comunidad Autónoma de Aragón.

Actividades:

-- Crear instrumentos de comunicación permanentes entre las distintas partes implicadas.

-- Formalizar convenios de colaboración específicos para el desarrollo de los programas del Plan.

-- Establecer un procedimiento y protocolo de derivación.

-- Establecer un Registro Unificado.

En el Plan se establece que El centro de referencia general para todos los servicios de A.T. será el equipo de Atención Temprana del Centro Base cuyas funciones básicas dentro del Plan serán las siguientes:

-- Centralizar la información relativa a los niños de una edad comprendida entre los 0 y 6 años que reciben o son susceptibles de recibir tratamientos de atención temprana, y la relativa a los programas de tratamiento desarrollados.

-- Realizar las valoraciones técnicas y las propuestas de intervención en el recurso que estimen adecuado en base a los protocolos establecidos.

-- Cooperar en el mantenimiento del sistema de información.

-- Valorar el grado de discapacidad. “

Por su parte, la Consejera de Educación y Ciencia nos remitió el siguiente escrito:

“Compartimos con esa Institución su interés en la aprobación y puesta en funcionamiento del Plan de atención temprana en la Comunidad Autónoma de Aragón, en el cual hemos estado trabajando los diversos Departamentos del Gobierno de Aragón con competencias en dicha materia y entre los que existe una Comisión Mixta para colaborar y coordinar diversas actuaciones relacionadas con las respectivas competencias.

Por otra parte, y en cuanto a la afirmación recogida en su escrito de queja acerca de que < otras Comunidades Autónomas de nuestro entorno ya se benefician de los servicios de atención temprana > es conveniente comunicarle que en Aragón también disponemos de dichos servicios. Por lo que respecta al ámbito educativo, existen equipos de atención temprana dependientes de este Departamento en las 3 provincias aragonesas, formados por psicopedagogos, logopedas y trabajadores sociales “.

2.2.4. TRASLADOS ILÍCITOS DE MENORES (Expte. DI- 287/2002)

En fecha 21 de febrero de 2002 la Asociación para la Recuperación de Niños Sacados de su País planteó en la Institución una serie de consideraciones en relación con el papel de las instituciones públicas implicadas en la protección de menores en Aragón respecto a la problemáticas que dicha entidad atendía. El expediente concluyó con la formulación, en fecha 31 de mayo de 2002, de la siguiente Sugerencia dirigida al Consejero de Salud, Consumo y Servicios Sociales de la D.G.A. :

<< 1. HECHOS

En fecha 21 de febrero de 2002 tuvo entrada en esta Institución escrito en el que se aludía a las actuaciones de defensa de la infancia en los casos en que se producen secuestros interparentales de menores.

En este sentido, la Asociación para la Recuperación de Niños Sacados de su País planteaba la necesidad de aunar “*acciones de todo tipo para la*

restitución de la relación y de los niños al lugar de residencia desde el que fueron ilícitamente trasladados”.

Una de estas actuaciones se refería a la posibilidad de que la entidad pública competente en materia de protección de menores pudiera coadyuvar a este fin, sobre la base de considerar que los niños que han sido secuestrados se encuentran en una auténtica situación de desamparo o de riesgo, al haber sido apartados ilícitamente del progenitor custodio, lo que legitima a la Administración pública a desarrollar, por medio de sus servicios jurídicos y en colaboración con el padre o madre afectados, las actuaciones de defensa y coordinación precisas en interés del menor.

2. ACTUACIONES REALIZADAS

Primera.- A la vista del contenido del mencionado escrito, se procedió a la apertura del pertinente expediente y en fecha 13 de marzo de 2002 se solicitó un informe del Departamento de Salud, Consumo y Servicios Sociales sobre la cuestión planteada, interesando que se especificara la forma en que la entidad pública podía articular un efectivo apoyo y coadyuvar en la defensa de los niños aragoneses que se encuentran en esta situación, valorando con arreglo a la legislación vigente la posibilidad de considerar a estos menores en situación de desamparo o riesgo a fin de desarrollar a través de sus servicios jurídicos y en colaboración con el progenitor custodio, las actuaciones precisas de defensa y coordinación en interés del menor.

Segunda.- En fecha 15 de mayo de 2002 se recibió la información interesada, cuyo contenido fue el siguiente:

“ De acuerdo con lo establecido en la legislación civil y la Ley 12/2001, de 2 de julio, de la infancia y la adolescencia en Aragón, se concibe la situación de desamparo como << la que se produce de hecho a causa del incumplimiento o del imposible o inadecuado ejercicio de los deberes de protección establecidos por las leyes para la guarda de los menores, cuando estos queden privados de la necesaria asistencia moral y material >>

La Ley Aragonesa, en el artículo 59, concreta algunas circunstancias que se enmarcan dentro del concepto de desamparo como son: el riesgo para la vida o integridad física del menor debido al incumplimiento de los deberes de protección o negligencia en el cumplimiento de las obligaciones alimentarias, de salud o educativas por parte de los padres o quienes les sustituyan en el ejercicio de las funciones propias de la patria potestad...; abandono del menor; malos tratos; explotación del menor o falta de atención adecuada.

Teniendo en cuenta la gravedad y trascendencia de la aplicación de la medida protectora consistente en la Declaración de desamparo y por tanto el consiguiente ejercicio de la Tutela por parte de la Entidad Pública, es necesario

que por los Técnicos intervinientes en el procedimiento se determine claramente la existencia de una situación de desamparo. Esto supone que se realice un trabajo exhaustivo que incluya el estudio profundo de las circunstancias familiares del menor, de su situación personal, de los daños y perjuicios que tal situación están causando en el menor, y una vez valoradas se considere que la medida adecuada es la separación del menor de su familia como medida de protección necesaria y el ejercicio de su tutela por parte de la Entidad Pública.

En el caso que refiere, de menores que han sido apartados del progenitor custodio por el otro progenitor, consideramos que el hecho en sí mismo no es causa suficiente para constatar una situación de desamparo. Si bien constituye un ilícito que podría ser valorado y reclamado por las vías jurisdiccionales que correspondan, no se considera que la vía adecuada para luchar contra lo que constituiría un <secuestro> fuera declarar en desamparo a un menor del que no se conoce objetivamente su situación ni puede valorarse técnicamente una situación concreta de desamparo. En la situación planteada, el menor convive con persona distinta de quien tiene atribuida su guarda legal, lo que no indica de forma clara que el menor se encuentre en situación legal de desamparo. Por tanto, entendemos que es a través de la vía jurisdiccional que corresponda donde debería reclamarse la restitución de la legalidad infringida.

No obstante, debería ser estudiada y valorada cada situación, caso por caso, de forma que de los datos que pudieran recabarse pudiera constatar que existen indicadores para apreciar la existencia real y objetiva de una situación de desamparo, para una vez concretada dictar la resolución correspondiente que diera lugar a la asunción de la Tutela por la Entidad Pública.

La situación de riesgo se conceptúa en la Ley de la infancia y la adolescencia en Aragón como aquella en la que, por circunstancias personales o sociofamiliares, se ven obstaculizados el desarrollo integral del niño o adolescente y el ejercicio de sus derechos, y que no requieren su separación del medio familiar, estableciendo por parte de la Entidad Pública un proyecto de intervención social individualizado que recoja las actuaciones y recursos necesarios para su eliminación, manteniendo al menor en su entorno familiar, sin que la Entidad Pública asuma su tutela, por lo que el acuerdo de esta medida protectora no legitima a la Entidad Pública para ejercer los deberes inherentes al ejercicio de la tutela, debiendo asistir al menor dentro del propio entorno familiar. “

3. CONSIDERACIONES

Primera.- El artículo 39 de la Constitución española dispone:

< 1. Los poderes públicos aseguran la protección social, económica y jurídica de la familia.

2. Los poderes públicos aseguran, asimismo, la protección integral de los hijos...

4. Los niños gozarán de la protección prevista en los acuerdos internacionales que velan por sus derechos. >

En este sentido, la Convención sobre los derechos del niño, aprobada por la Asamblea Nacional de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989 y ratificada por España el 30 de noviembre de 1990, establece en su artículo 9:

< Los Estados Partes velarán porque el niño no sea separado de sus padres contra la voluntad de estos, excepto cuando a reserva de revisión judicial, las autoridades competentes determinen, de conformidad con la ley y los procedimientos aplicables, que tal separación es necesaria en el interés superior del niño...

Los Estados Partes respetarán el derecho del niño que esté separado de uno o de ambos padres a mantener relaciones personales y contacto directo con ambos padres de modo regular, salvo si ello es contrario al interés superior del niño...>

Y el artículo 11 señala asimismo que *< Los Estados Partes adoptarán medidas para luchar contra los traslados ilícitos de niños al extranjero y la retención ilícita de niños en el extranjero...>*.

Los anteriores preceptos establecen la obligación de los poderes públicos de proteger a la infancia y velar por el cumplimiento de los derechos que este colectivo, especialmente vulnerable, tiene reconocidos en el ordenamiento jurídico nacional e internacional. Se proclama así el derecho del menor a vivir con su padre y su madre, y en caso de separación, a mantener relaciones personales y contacto directo con sus progenitores. También se expresa la obligación de los poderes públicos de desarrollar las actuaciones necesarias para evitar la producción de estos sucesos y sus consecuencias.

Segunda.- Esta protección puede articularse, en relación a la problemática que nos ocupa, sobre la base de considerar la posibilidad de que la entidad pública competente en materia de protección de menores pueda asumir la tutela del menor que se encuentra sustraído, siempre que existan indicadores reales y objetivos que permitan constatar de forma cierta la existencia de una verdadera situación de desamparo con arreglo a nuestra legislación.

Ciertamente, y como señala el informe remitido por la Administración, la constatación de esta situación no se producirá en todos los casos de sustracción y traslado ilícito de menores al no concurrir o no tener certeza de los presupuestos

fácticos que la fundamentan. Pero, en cualquier caso, el artículo 59.2 a) de la Ley 12/2001, de 2 de julio, de la infancia y la adolescencia en Aragón prevé, como una de las circunstancias que determinan la existencia de una situación de desamparo, la existencia de riesgo para la integridad psíquica del menor, circunstancia que parecería concurrir en la mayoría de los casos en que un niño ha sido sustraído de la guarda del progenitor al que la autoridad judicial ha encomendado su custodia y ha sido trasladado de forma ilícita a otro país. Y ello aunque el autor de la sustracción sea el otro progenitor u otro familiar del menor, pues es razonable deducir que esta actuación ilícita va a afectar de forma notable a la integridad psíquica del niño que se ve privado de la atención, cuidados y presencia del progenitor custodio, actuación que, por otra parte, vulnera los derechos que la legislación reconoce a los menores de edad y puede configurarse como una situación de maltrato hacia el niño.

Tercera.- La pretensión de la Asociación para la Recuperación de los Niños Sacados de su País no excluye la vía jurisdiccional, considerándola como una más a desarrollar para lograr la restitución del menor, junto a las acciones diplomáticas o de otro orden. Se trataría de que, en los casos que lo solicitara el padre o madre víctima de la sustracción del hijo, la entidad pública competente, coadyuvara a la protección del menor y al respeto de sus derechos tanto en el proceso como fuera de él, a través de sus servicios jurídicos, para lo que se cedería la representación del menor al ente público a través de la asunción por éste de su tutela.

Con ello no se pretende que la entidad pública asuma *per se* la tutela de todos los menores que se encuentran ilícitamente retenidos. Efectivamente, tal medida de protección presupone, no sólo el previo consentimiento del padre o madre afectados, sino lógicamente un pormenorizado estudio por parte de la entidad pública acerca de las circunstancias concurrentes en el caso concreto que permita constatar la situación de desamparo del menor, atendiendo a los preceptos constitucionales, internacionales y legales anteriormente transcritos.

Y así, dispone el artículo 46 de la Ley 12/2001, de 2 de julio, entre los instrumentos de la protección de menores, las actuaciones necesarias para que el menor protegido se reincorpore a su entorno familiar y el ejercicio de cuantas acciones civiles, penales o administrativas pudiesen corresponder en interés del menor.

4. RESOLUCIÓN

Por todo lo anteriormente expuesto, y en uso de las facultades que me confiere la Ley Reguladora del Justicia de Aragón y el artículo 8 de la Ley de la infancia y la adolescencia en Aragón, he resuelto formularle la siguiente **SUGERENCIA:**

Que en los supuestos de sustracción y traslado ilícito de menores en que lo solicite el padre o madre afectado, se estudie particularmente la posibilidad de que la entidad pública asuma la tutela del niño, como base para el ejercicio de las acciones de todo orden que procedan en defensa y protección de los derechos del menor >>

Respuesta de la Administración

En fecha 16 de julio de 2002, el Director Gerente del Instituto Aragonés de Servicios Sociales nos comunicó la aceptación parcial de la Sugerencia en los siguientes términos:

“... Tal como se decía en el anterior informe en relación con este expediente:

1. La situación de desamparo que da lugar a la actuación protectora de la Administración es la que << se produce de hecho a causa del incumplimiento o del imposible o inadecuado ejercicio de los deberes de protección establecidos por las leyes para la guarda de los menores >>.

2. El hecho de que el menor conviva con persona distinta de quien tiene atribuida la guarda legal, no implica necesariamente que el menor se encuentre en situación de desamparo. Debería ser estudiado y valorado en cada caso.

3. Si bien constituye un ilícito que podría ser valorado y reclamado por las vías jurisdiccionales que correspondan, no se considera que la vía adecuada para luchar contra lo que constituiría un <secuestro> fuera declarar en desamparo a un menor del que no se conoce objetivamente su situación ni puede valorarse técnicamente una situación concreta de desamparo.

A ello cabría añadir:

1. De acuerdo con el art. 2 de la Ley 12/2001, de 12 de julio, de la Infancia y la Adolescencia en Aragón, el ámbito de aplicación de la actividad protectora de la Administración son los << menores de 18 años que residan o se encuentren transitoriamente en Aragón >>.

2. Según el apartado II del Preámbulo de la citada Ley 12/2000, los servicios especializados de protección de menores deben actuar subsidiariamente respecto a los sistemas públicos de protección social, salud, educación, justicia, etc.

3. El art. 61.1. de la citada ley expresa que << asume por ministerio de la Ley la tutela de los menores en situación de desamparo >>. Dicha tutela es recogida como medida protectora en el art. 46 d).

4. Que el art. 46 f), al referirse como medidas de protección a << las actuaciones necesarias para que el menor protegido se reincorpore a su entorno sociofamiliar >>, se está refiriendo a la intervención que sobre el menor y la familia se deba realizar para que el menor que fue separado temporalmente de su familia para ser protegido, pueda volver a ella una vez superadas las circunstancias que motivaron su separación.

5. Por otro lado es necesario considerar la normativa internacional existente al respecto, en concreto el Convenio sobre los aspectos civiles de la sustracción internacional de menores, hecho en La Haya el 25 de octubre de 1980 y ratificado por España el 16 de junio de 1987, con entrada en vigor el 1º de septiembre de ese mismo año. En dicho convenio se establecen los mecanismos y el procedimiento para facilitar la restitución del menor y se designa la autoridad central a efectos de su aplicación en nuestro país a la Secretaría General Técnica del Ministerio de Justicia. Obsérvese que el mencionado convenio avala lo señalado en el anterior informe del Gerente en relación al punto 2 señalado, referido a que la convivencia con persona distinta a la que ostenta la guarda legal no implica necesariamente que el menor se encuentre en situación de desamparo, al considerar en dicho convenio que el país en que se encuentre el menor podrá negar el retorno cuando quede demostrado que el menor ha quedado integrado en su nuevo ambiente (art. 12) o bien si el propio menor se opone a la restitución, cuando éste haya alcanzado una edad y grado de madurez en que resulte apropiado tener en cuenta sus opiniones (art. 13). En definitiva, este convenio opera en interés del menor y forma parte del ordenamiento jurídico español.

De acuerdo con lo anterior podríamos resumir que el Instituto Aragonés de Servicios Sociales, como Entidad Pública competente en nuestra Comunidad en materia de protección de los menores, debe actuar, de forma subsidiaria respecto a los padres y otras instituciones de protección social, sobre los menores que se encuentren en Aragón en una situación de desamparo de hecho.

En base a lo anterior podríamos decir que se acepta parcialmente la Sugerencia, limitada a las competencias que en Protección de menores ostenta el Instituto Aragonés de Servicios Sociales. Previo estudio de las denuncias presentadas sobre la situación del menor que ha sido sustraído, valorando si el menor se encuentra en situación de desamparo de hecho, se asumiría una de las medidas de protección reguladas en el artículo 46 de la ley 12/2001.

No cabría asumir la tutela del menor si éste estuviera residiendo fuera de nuestra Comunidad, por carecer de competencia para ello. La actuación del IASS debería limitarse a ponerlo en conocimiento de la Entidad competente de Protección de Menores de la Comunidad Autónoma donde reside, para que ella actúe según considere en interés del menor.

Tampoco cabría asumir la tutela del menor que residiendo en Aragón y estando adecuadamente atendido, lo fuera por el progenitor que no tuviera encomendada la guarda del mismo.

No debería asumir el IASS, como entidad de Protección de Menores, competencias que corresponden a otros órganos de la Administración, sea el Ministerio de Justicia, el de Exteriores, etc.

Ello no obsta a que el Gobierno de Aragón, a través del IASS o a través del organismo que considere oportuno, en colaboración con las Instituciones competentes en la materia, apoye a las familias en sus legítimas pretensiones ya directamente con el auxilio de sus servicios jurídicos, ya sea mediante convenio con otras instituciones. “

2.2.5. SITUACIÓN DE UN MENOR TUTELADO DISCAPACITADO (Expte. DI- 1200/2002)

La visita girada desde la Institución a la Vivienda Hogar para menores con medida de protección que se encuentra en funcionamiento en la ciudad de Huesca motivó la puesta en conocimiento del Justicia de la situación de un menor tutelado allí residente hasta hacía escasas fechas que determinó la formulación de la siguiente Sugerencia al Consejero de Salud, Consumo y Servicios Sociales en fecha 5 de noviembre de 2002:

<< En fecha 21 de octubre de 2002 se ha procedido por esta Institución a la apertura de un expediente de oficio, al que se le ha asignado el número de referencia arriba indicado.

El motivo de esta actuación trae causa de la visita girada por personal del Justicia el pasado día 17 de octubre a la vivienda hogar para menores con medida de protección que la Diputación General de Aragón tiene ubicada en Huesca.

En el transcurso de la misma, se puso en conocimiento de la asesora asistente la situación del menor X., de 13 años, que se había fugado del centro hacía unos días, siendo la tercera vez que se producía tal suceso.

Así, se indicó que el menor, procedente de Zaragoza, padecía una deficiencia psíquica ligera sin estar recibiendo tratamiento alguno, habiendo vivido desde niño una situación de gran abandono familiar. Desde hacía varios años se encontraba bajo la tutela de la Diputación General de Aragón, habiendo estado internado en diversos centros de Huesca y Zaragoza. A la vivienda hogar de la capital oscense llegó hace un tiempo tras encontrarse en situación de fuga durante seis meses y presentarse voluntariamente en el COA de Zaragoza solicitando un nuevo ingreso en Huesca.

La llegada a la vivienda no estuvo exenta de problemas, teniendo en cuenta que el menor llevaba más de seis meses sin ningún control al haberse fugado del centro anterior, pero la situación se vio agravada con el ingreso de otros menores que presentaban cierta conflictividad, produciéndose continuos altercados con amenazas, insultos y agresiones tanto hacia los educadores como hacia el resto de los usuarios, resultando extremadamente difícil para aquellos el desarrollo de cualquier tipo de labor educativa con el menor en cuestión, limitándose a la contención de su agresividad.

Se expuso que el menor precisa de otro tipo de recurso donde pueda recibir una atención específica prestada por personal especializado, incluso se propuso buscar una familia de acogida profesionalizada, pero debido a la insuficiencia de recursos de este tipo o a otras consideraciones no se han atendido las peticiones demandadas y el menor se ha fugado de nuevo de la residencia.

A la vista de lo anterior, y teniendo en cuenta la situación de fuga del menor tutelado, su edad y discapacidad psíquica, considero conveniente **SUGERIR** que, en el momento en que se localice al menor tutelado X., se proceda a un nuevo estudio y valoración de su situación con el fin de poder determinar el recurso o alternativa más adecuado a sus necesidades, teniendo en cuenta la atención especializada que precisa >>

Respuesta de la Administración

En fecha 7 de febrero de 2003, la Administración nos comunicó la aceptación de la Sugerencia formulando, señalando en el escrito remitido a esta Institución lo siguiente:

“ X. fue tutelado por la Administración Pública con fecha 14 de abril del año 2000 debido a su situación familiar.

Con fecha 17 de septiembre de 2000 el Ministerio Fiscal acuerda el ingreso del menor en el COA, donde permanece brevemente por riesgo de fuga y rescate y es trasladado a la Residencia Lorenzo Loste de Huesca, donde permanece hasta el cierre de la misma.

Tras un estudio y valoración del caso se propone como medida más adecuada y favorecedora al interés del menor la convivencia en un medio familiar ajeno (acogimiento no preadoptivo de carácter permanente). Medida que, con el paso del tiempo, resulta inviable ante la negativa manifestada por el menor y las continuas fugas que protagoniza desde la Residencia Medina Albaida de Zaragoza, teniendo ya elaborado un Plan Educativo individual encaminado a la preparación para ejecutar la medida adoptada.

Ante la imposibilidad de llevar a cabo tal alternativa por las causas ya enunciadas, la Dirección del Centro y el equipo de educadores proponen, mediante la elaboración de un informe, un cambio de medida. En dicho informe en ningún momento se hace referencia a conductas agresivas por parte de X. tanto hacia educadores como hacia compañeros, ni que su minusvalía le haga ser un candidato especial a una residencia de disminuidos psíquicos como solución a su problemática.

Partiendo de esta situación, con fecha 20 de febrero de 2002, se propone por parte del Coordinador de caso un cambio de medida o alternativa, la cual es aceptada por la Comisión Directiva de la Subdirección. De esta forma se incluye a X. en el Programa de Acogimiento Permanente Residencial, por considerar que es el mejor programa en interés del menor, al mismo tiempo que se le asigna plaza para el Piso de Acogida de Huesca por poder dispensar, dadas sus características, una atención más individualizada y personalizada.

Tras un tiempo de estancia corto en el Piso y habiendo protagonizado tres fugas y algunas actuaciones conflictivas, el Director Provincial del IASS de Huesca, basándose en un informe elaborado por los educadores del Piso de Acogida, remite un comunicado con fecha 4-10-2000 informando de que el Piso no es el recurso adecuado para X., solicitando un centro específico que trate su deficiencia psíquica (30%, más un 9% por factores sociales, según informe del Centro Base de Atención a Minusválidos de Huesca con fecha 27 de abril de 2001) y que controle sus frecuentes brotes violentos.

A la vista de todo lo anterior y tras la última fuga de X. (9 de octubre de 2002) se mantienen conversaciones telefónicas con la coordinadora del Piso de Acogida con la finalidad de estudiar conjuntamente acciones y actuaciones que lleven a la mejor atención posible para X., concluyendo todas las propuestas en el internamiento en un centro de disminuidos psíquicos, decisión que actualmente se está gestionando.

Con fecha 10 de enero de 2003, se produjo el ingreso del menor en el Centro Rio Grio de Codos. “

2.2.6. GESTIÓN EDUCATIVA EN EL CENTRO DE INTERNAMIENTO POR MEDIDA JUDICIAL “SAN JORGE” (Expte. DI- 454/2002)

La contratación por la Administración de una empresa privada de carácter mercantil para desarrollar la gestión educativa en el centro de educación e internamiento por medida judicial “San Jorge” motivó la presentación de una queja y la formulación de la siguiente Sugerencia al Consejero de Salud, Consumo y Servicios Sociales en fecha 5 de noviembre de 2002:

I. ANTECEDENTES

Primero.- En fecha 8 de abril de 2002 tuvo entrada en esta Institución queja en la que se hacía alusión a las entidades que pueden conveniar o colaborar con la Administración en la ejecución de las medidas de reforma que, según dispone el artículo 45.3 de la *Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores*, cuando se trate de entidades privadas deberán carecer de ánimo de lucro.

En este sentido, exponía el escrito que la Administración ha contratado a una empresa mercantil de responsabilidad limitada (“Arquitempo”) para el desarrollo de la gestión educativa del centro de educación e internamiento por medida judicial “San Jorge”, lo que podría contradecir la prevención dispuesta en la normativa reguladora.

Segundo.- Admitida la queja a supervisión del organismo administrativo competente, en fecha 30 de abril de 2002 se remitió un escrito al Departamento de Salud, Consumo y Servicios Sociales de la Diputación General de Aragón interesando un informe sobre la cuestión planteada, en el que se especificara si la entidad contratada reunía los requisitos exigidos por la legislación vigente para poder colaborar con la entidad pública competente en la ejecución de las medidas de reforma.

Tercero.- En fecha 16 de octubre de 2002 se recibió en la Institución el siguiente informe procedente de la Dirección Gerencia del Instituto Aragonés de Servicios Sociales:

“ El artículo 45 de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores, establece efectivamente que las Comunidades Autónomas < podrán establecer convenios o acuerdos de colaboración necesarios con otras entidades, bien sean públicas, de la Administración del Estado, Local o de otras Comunidades Autónomas, o privadas sin ánimo de lucro, para la ejecución de las medidas de su competencia, bajo su directa supervisión, sin que ello suponga en ningún caso la cesión de la titularidad y responsabilidad derivada de dicha ejecución >.

Resulta pues claro que la Comunidad Autónoma competente en cada territorio puede optar por un modelo de actuación directa, en el que se responsabiliza, bajo dirección en todo caso pública, de llevar a cabo las medidas impuestas por la Autoridad judicial, o por otro modelo en que, sin ceder la titularidad o responsabilidad, encarga a otra Administración o persona jurídica sin ánimo de lucro la ejecución de dichas medidas.

En el caso de la Comunidad Autónoma de Aragón, el I.A.S.S. como Organismo Autónoma adscrito al Departamento de Salud, Consumo y Servicios Sociales, y competente en todo lo relativo, entre otras, a la protección y reforma de menores, ha tomado la decisión de ejecutar las medidas

acordadas por los Jueces de Menores, de forma directa y bajo su exclusiva titularidad y competencia.

No obstante, las dificultades inherentes a este tipo de centros y, en muchos casos, la falta de agilidad administrativa en cuanto a la cobertura de puestos de trabajo, dotaciones presupuestarias, etc., hace preciso acudir a una contratación externa que pueda garantizar debidamente la prestación ininterrumpida del servicio durante todos los días del año y las veinticuatro horas del día, siempre bajo la dirección y responsabilidad pública y con el control de las actuaciones por parte de los equipos profesionales responsables de la ejecución de las medidas judicialmente acordadas.

Para ello se ha acudido al sistema de contratación administrativa mediante la figura del contrato administrativo especial, dadas las peculiaridades del servicio a prestar y por entender que entraba de lleno en la definición dada por el artículo 5.2 b) de la Ley de contratos de las Administraciones Públicas, en cuanto a su < naturaleza especial por resultar vinculados al giro o tráfico específico de la Administración contratante, por satisfacer de forma directa o inmediata una finalidad pública de la específica competencia de aquella o por declararlo así una Ley >. Así fue entendido por la Dirección General de Servicios Jurídicos que informó favorablemente el pliego de cláusulas administrativas correspondiente, estando vigente el contrato en la actualidad, sin que se planteen más problemas que los derivados de las dificultades inherentes al propio servicio.

La relación contractual con Arquitempo se extiende hasta el 31 de diciembre de este ejercicio, siendo intención del IASS evaluar y valorar tanto el funcionamiento concreto durante este año como el propio modelo de gestión y en virtud de los resultados decidir lo más correctamente posible para próximos ejercicios “.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera.- El artículo 45.3 de la *Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores*, señala la posibilidad de que la Comunidad Autónoma establezca convenios u otras formas de colaboración con entidades públicas o privadas sin ánimo de lucro para la ejecución de las medidas previstas en dicha norma.

El centro de educación e internamiento por medida judicial “San Jorge”, destinado a la ejecución en nuestra Comunidad Autónoma de las medidas privativas de libertad impuestas por la autoridad judicial, se encuentra bajo la titularidad y responsabilidad de la Administración competente, en este caso, el Instituto Aragonés de Servicios Sociales.

Según el informe remitido desde dicho organismo, la ejecución de las medidas acordadas por los Jueces de Menores es asumida de forma directa por la Administración, sin perjuicio de la suscripción de un contrato administrativo especial con la empresa “Arquitempo” para poder garantizar debidamente la prestación ininterrumpida del servicio en todo momento.

Segunda.- Esta Institución realizó una visita al Centro “San Jorge” el pasado día 30 de octubre. En lo relativo a la gestión del recurso y personal de atención a los menores internados, la información recabada apunta al carácter mixto de la gestión pues la dirección, subdirección, administración, equipo docente, pedagogo y servicios generales son de carácter público y el equipo educativo, parte del equipo técnico y el equipo de seguridad son contratados por la empresa de servicios “Arquitempo”. En este sentido, el informe elaborado como resultado de la visita girada por personal de esta Institución indica lo siguiente:

“... El equipo directivo del centro lo integran el director, la subdirectora, el administrador y un director técnico de la empresa que tiene conveniada la gestión educativa. El equipo técnico está formado por el pedagogo, que asiste al centro diariamente en jornada completa, una psicóloga, trabajadora social, una insertora laboral y ATS. Todos ellos son contratados por la empresa Arquitempo, a excepción del pedagogo que es personal de la D.G.A..

Para las labores educativas propiamente dichas se dispone de catorce educadores y veintidós auxiliares educativos, todos ellos contratados por la empresa de servicios indicada. Se indica por la subdirectora que todos tienen titulación universitaria. Existen cinco coordinadores, tres de ellos encargados de cada una de las secciones, otro para los fines de semana y el quinto que sustituye en su caso al director técnico al frente del proyecto educativo. Al turno de noche hay asignados dos educadores. La movilidad de los educadores es bastante elevada, circunstancia en la que pueden influir, a juicio de la subdirección, las condiciones labores concretas pero sobre todo la propia labor que han de desarrollar en el centro, el trabajo diario con los menores y los normales conflictos que surgen en un centro de estas características..”.

Tercera.- No es función de esta Institución el entrar a valorar la elección de la entidad pública competente en materia de ejecución de las medidas impuestas por los Juzgados de Menores a la hora de determinar una gestión pública o conveniada que la normativa en vigor autoriza en todo caso.

Lo que sí exige la Ley es que, en el caso de que se acuda a la colaboración de una entidad privada, ésta no ostente ánimo de lucro, lo que parece incumplirse a tenor del carácter de la empresa “Arquitempo”.

Además, las informaciones obtenidas apuntan a una excesiva movilidad del personal educativo, en lo que parecen influir factores diversos (situaciones personales, condiciones laborales, labor a desarrollar...), y también a una

insuficiencia de conocimientos específicos sobre la materia, sin perjuicio de la titulación universitaria que pueden ostentar pero que en ocasiones no tiene relación con la problemática de los menores en conflicto.

Cuarta.- Teniendo en cuenta el interés de esta Institución por que los menores y jóvenes que cumplen medidas judiciales puedan beneficiarse del contenido educativo que ha de informarlas, sería deseable que de futuro sea tenida en cuenta la problemática que esto suscita.

III. RESOLUCIÓN

Por todo lo anteriormente expuesto y en virtud de las facultades que me confiere la Ley 4/1985, de 27 de junio, Reguladora del Justicia de Aragón, me permito formularle la siguiente

SUGERENCIA

Que, a la hora de valorar el modelo de gestión educativa y efectuar en su caso una nueva contratación, se tengan en cuenta las consideraciones antes expuestas.

Respuesta de la Administración

En fecha 13 de febrero de 2003, la Administración nos trasladó las siguientes consideraciones:

“ 1. El artículo 45.3 de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, Reguladora de la Responsabilidad Penal de los Menores (en adelante LORRPM) establece:

<< Las Comunidades Autónomas y las Ciudades de Ceuta y Melilla podrán establecer los convenios o acuerdos de colaboración necesarios con otras entidades bien sean públicas, de la Administración del Estado, Local o de otras Comunidades Autónomas, o privadas sin ánimo de lucro, para la ejecución de las medidas de su competencia, bajo su directa supervisión, sin que ello suponga en ningún caso la cesión de la titularidad y responsabilidad derivada de dicha ejecución >>

Pues bien, informe del Justicia de Aragón, tras estudio sobre el terreno de la gestión del Centro San Jorge y, en concreto, a la vista de la actuación del personal de la empresa “Arquitempo” vinculada con esta Administración por medio de un contrato administrativo especial para la colaboración en la gestión del servicio educativo, concluye que existe un carácter mixto en la gestión del centro, gestión mixta en la que colabora una entidad con ánimo de lucro, y que ello no es posible habida cuenta la redacción de la Ley.

2. A juicio de este centro directivo, el art. 45.3 LORRPM debe entenderse en el amplio contexto que supone la ejecución de las medidas, medidas que no son únicamente la privación de libertad.

Así, el párrafo 1 del art. 45 LORRPM establece la competencia autonómica en dicha ejecución, competencia que va referida a la < creación, dirección, organización y gestión de los servicios e instituciones >.

Por ello, la previsión de la colaboración con Administraciones Públicas y entidades privadas sin ánimo de lucro se enmarca en dicha gestión, es decir, en la gestión, por ejemplo, de una libertad vigilada que puede ser encomendada a una entidad sin ánimo de lucro, bajo la superior dirección de la Comunidad Autónoma, o en la gestión de unos trabajos en beneficio de la comunidad que puede depender de un convenio con una Administración y desarrollarlos de acuerdo con la misma, sin que ello suponga que la Comunidad Autónoma pierde el poder de supervisión de la ejecución de la medida.

Lo mismo puede decirse de los tratamientos o internamientos terapéuticos para la deshabituación del consumo de drogas, los acogimientos en instituciones o familias, etc...

Consideramos que interpretar el art. 45.3 LORRPM en el sentido de que no se puede recurrir a contratos administrativos para la gestión de un Centro de Reforma resulta excesivo por contrario a la naturaleza de servicio público de estos centros.

A nuestro juicio, y tal como señaló acertadamente la Entidad Pública al Justicia, la Administración puede utilizar todas las herramientas de gestión establecidas por la legislación vigente para garantizar el correcto desenvolvimiento de sus servicios públicos.

En el caso que nos ocupa tenemos, por otra parte, la negativa experiencia de los convenios de colaboración con entidades privadas para la gestión del Centro de Reforma.

Así pues consideramos perfectamente válido el criterio de concertar contratos administrativos para la gestión del servicio educativo. Contratos que, por otra parte, únicamente persiguen el lograr un contratista profesional y que por ello, están sujetos a publicidad y concurrencia a diferencia de los convenios de colaboración que, si bien pueden servir para la gestión de otras medidas, pueden no ser adecuados para la gestión de un Centro de Reforma.

Es de destacar que un Convenio de Colaboración con una Entidad Privada sin ánimo de lucro tiene su sentido cuando esa entidad tiene unos

medios (una casa de acogida, un centro de tratamiento, un colegio...) que se pueden utilizar por la Administración habida cuenta que carece de los mismos, pero no para suministrar únicamente personal a un centro de la Administración cuya titularidad, por otra parte, no podría cederse a la entidad privada (art. 45.3 LORRPM).

En esta línea es de destacar, y en ello estimamos acertado el informe del Justicia, que no debe haber la cogestión del Centro ni reflejada en los pliegos (donde entendemos que no se refleja) ni en la práctica. La empresa ha de limitarse a poner al servicio de la Administración los educadores precisos, la dirección del contrato corresponde a la Administración, la gestión del Centro ha de corresponder a personal de esta Administración no pudiendo figurar personal de la empresa en cargo directivo alguno en el Centro de Reforma.

Consideramos que la gestión educativa ha de estar totalmente dirigida por la Administración, sin perjuicio de que en los órganos de dirección se pueda tener en cuenta la opinión del personal tanto de la Administración como de la empresa contratada. Todo lo más que podría admitirse es un delegado de la empresa para canalizar las relaciones entre contratista y Administración.

Entendemos, no obstante, que en la actualidad se dan esas circunstancias en la gestión del Centro de Reforma "San Jorge" y que el término "gestión mixta" ha sido mal utilizado en el informe del Justicia pues no hay ámbito de decisión reservado a la empresa fuera del lógico ámbito técnico de los propios educadores contratados, ámbito técnico que es el mismo si estos fueran educadores de una Asociación o Fundación. "

A la vista del contenido del anterior escrito, se trasladó al titular del Departamento competente la consideración de que la Sugerencia formulada no cuestionaba, al no ser función del Justicia, el tipo de gestión o las formas de colaboración que, a tenor de lo dispuesto en la Ley, pueden desarrollarse con diversas entidades para la ejecución de las medidas de su competencia, señalando a estos efectos que si se decidía acudir a la colaboración de una entidad privada, articulando la misma en la forma que se considerase oportuna, esta entidad debería reunir los requisitos que la normativa establece.

2.2.7. DEBER DE INFORMACIÓN DE LAS ENTIDADES COLABORADORAS DE ADOPCIÓN INTERNACIONAL (Expte. DI- 756/2002)

En fecha 13 de junio de 2002, se formuló una queja en relación con la actuación de una agencia de adopción internacional, basada en la omisión por parte de la entidad de informaciones esenciales sobre los procesos de adopción en Rumanía. Tras un cambio de gobierno en Rumanía, este país decidió suspender las preasignaciones de menores con fines de adopción internacional, lo que según indicaba la queja, no fue puesto en conocimiento de la familia

afectada ni en los primeros contactos con la entidad ni posteriormente, habiendo desembolsado durante este tiempo ciertas cantidades con motivo del contrato suscrito y encontrándose paralizado su expediente en el país rumano. Tras las gestiones oportunas, se consiguió una solución satisfactoria para la familia, con el reintegro de las cantidades abonadas y la tramitación de un nuevo expediente para otro país, estando a la espera de que las autoridades rumanas procedieran a la devolución del expediente que se encontraba allí. A continuación, se transcribe el escrito enviado al presentador de la queja:

<< ... En este sentido, y como ya le indiqué en anteriores comunicaciones, remití un escrito a la Diputación General de Aragón exponiendo su queja e interesando un informe sobre las actuaciones desarrolladas por la Administración en el ejercicio de la función de inspección y control que, sobre estas entidades colaboradoras le atribuye el Decreto 16/1997, de 25 de febrero, así como sobre las medidas que se iban a adoptar a fin de valorar la actuación de la agencia.

Así, en fecha 20 de agosto de 2002, el Director Gerente del Instituto Aragonés de Servicios Sociales nos hizo llegar el informe que a continuación le transcribo:

“ 1.- Respecto a las actuaciones desarrolladas

Técnicos del Servicio de Protección a la Infancia y Tutela realizaron el 6 de junio de 2001 una visita a la sede de ASEFA en Aragón, sita en la calle Francisco de Vitoria nº 21, esc. dcha, 5º C, dentro del marco de las actuaciones de seguimiento y control de las Entidades Colaboradoras de Adopción Internacional habilitadas en Aragón, todo ello como continuación a la reunión mantenida con los representantes de las Asociaciones en el mes de abril.

La Entidad, en cumplimiento de las obligaciones que el Decreto 16/1997 le impone, informa trimestralmente al Instituto Aragonés de Servicios Sociales de las actuaciones llevadas a cabo en ese periodo de tiempo. Además, ha venido remitiendo una memoria anual con los informes, copias de balances y presupuestos y auditorías preceptivos.

Por Resolución de fecha 12 de julio de 2001 del Director Gerente del Instituto Aragonés de Servicios Sociales se acordó suspender temporalmente la habilitación de la ECAI ASEFA para tramitar expedientes de adopción internacional en la Federación Rusa. Esta suspensión viene motivada por el nuevo marco legislativo implantado en Rusia y que trajo como consecuencia la exigencia de que toda entidad que pretendiese realizar tareas de mediación en materia de adopción internacional debía contar con una antigüedad mínima en su habilitación en el país de origen como Entidad Colaborada de, al menos, cinco años. Al no reunir este requisito se procedió a suspender provisionalmente su habilitación, quedando a la espera de la nueva autorización por parte de las autoridades rusas para proceder a levantar su suspensión una vez examinada la nueva documentación.

La familia X. mantuvo un primer contacto vía telefónica con técnicos del Servicio de Protección a la Infancia y Tutela, en el cual expusieron su malestar por la actuación de la Entidad. Por su parte, la representante de la ECAI en una de sus visitas puso de manifiesto al I.A.S.S. haber sido objeto de unas manifestaciones, según ella insultantes y amenazadoras, por parte de los adoptantes. La familia, ante la incertidumbre que planteaba el proceso de adopción en Rumanía, y atendiendo a la propuesta del Servicio, optó por iniciar un nuevo expediente de adopción en la Federación Rusa contratando los servicios de otra ECAI, dejando abierto el expediente de Rumanía a la espera de que se reanudasen por este país las preasignaciones.

Al objeto de poder esclarecer los hechos y tener conocimiento preciso de lo acontecido, se informó a los solicitantes de la posibilidad de presentar una queja en el Servicio de Protección a la Infancia y Tutela para iniciar las pertinentes investigaciones.

Con fecha 14 de mayo de 2002 se recibió en el Servicio de Protección a la Infancia y Tutela queja presentada por la familia X. en la cual manifestaban: <<... los padres adoptivos se consideran gravemente perjudicados debido a la omisión de información esencial, a causa de la ocultación de datos relevantes acerca de la suspensión de las preasignaciones en el mes de diciembre de 2000, así como por la comunicación deficiente y parcial que han sufrido a lo largo de todo el proceso >>.

Atendiendo a los deseos mostrados por la familia, el 13 de junio se requiere a la representante de ASEFA por parte del Servicio de Protección a la Infancia y Tutela información sobre los siguientes extremos:

- Información que se facilitó a la familia sobre el procedimiento de adopción en Rumanía.*
- Relación de las cantidades abonadas por la familia.*
- Situación del expediente, relatando los trámites ya cumplimentados y los que restan para concluir la adopción.*
- Contactos más recientes mantenidos con la familia.*

En contestación al requerimiento, se recibe el 2 de julio escrito remitido por la representante de la ECAI ASEFA en el que expone lo siguiente:

<< La familia X. ha recibido información de la situación en Rumanía en las sucesivas entrevistas mantenidas con ASEFA, habiéndose contestado cuantas dudas, preguntas o aclaraciones han tenido por conveniente interesar.

En febrero de 2001 acuden a una sesión informativa en la que son informados del procedimiento de adopción en Rumanía, del cambio político tras las elecciones celebradas en noviembre de 2000, de que a finales de enero

de 2001 se produjeron cambios en el CRA (Centro Rumano de Adopciones) y que el día 23 de febrero de 2001 fue la primera reunión del nuevo CRA, fecha en que sirvió de presentación a la nueva directora. Estas son las noticias con las que contábamos en esas fechas.

Tanto en la fecha en la que reciben la información anteriormente citada como en el momento de firmar el contrato de mediación con ASEFA no se tenía conocimiento o noticia ni del Gobierno rumano ni del de Aragón ni del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales relativa a la suspensión de preasignaciones y de las demandas de adopción >>.

Sobre la situación del expediente, la Agencia manifiesta que se encuentra pendiente de la reanudación de las preasignaciones en Rumanía.

Con relación a los últimos contactos mantenidos con la familia, la representante de ASEFA nos traslada: << Aproximadamente a principios del mes de mayo recibí comunicación telefónica de la esposa y al día siguiente del esposo; la primera de carácter insultante y la segunda agresiva, amenazante e intimidatoria, en ambos casos en el contexto de una gran alteración emocional por parte de ambos comunicantes >>.

Tras haber mantenido una conversación telefónica con técnicos del Servicio de Protección a la Infancia y Tutela en la cual se les expone la posibilidad de dar por concluido el expediente en Rumanía y de reclamar su devolución a la ECAI, junto con otras apreciaciones sobre la posible reclamación de responsabilidad a la Entidad planteada por los adoptantes, la familia X. presenta, con fecha 9 de julio de 2002, nuevo escrito dirigido al Servicio de Protección a la Infancia y Tutela en el cual, tras reafirmarse en todo lo expuesto en el escrito de queja, nos informan que han solicitado la intervención del Justicia de Aragón. Instan además:

- La anulación de todo el proceso de adopción internacional en Rumanía a cargo de la ECAI ASEFA.
- Devolución de todas las cantidades.
- Sanción de la ECAI ASEFA.
- Inhabilitación de ASEFA.

Por parte de este Servicio ya se ha requerido a la ECAI la devolución del expediente para su posterior entrega a la familia.

2.- Sobre las medidas que pudieran adoptarse y la valoración de los perjuicios económicos que se hubieran podido causar, con la posibilidad de requerir a la Entidad las cantidades efectivamente abonadas:

La Entidad ha remitido, a requerimiento del I.A.S.S. una relación de las cantidades abonadas por los servicios prestadas hasta la fecha de paralización del expediente, hecho que vino forzado por una decisión unilateral del Gobierno Rumano, que mediante Resolución nº 55 del Comité Rumano de Adopciones, de fecha 21 de junio de 2001, decidió suspender indefinidamente las asignaciones de nuevos menores hasta la aprobación de una nueva ley. Dado que la firma del contrato es de fecha 22 de marzo de 2001 y la recepción del expediente en Rumanía es de fecha 28 de mayo de 2001, objetivamente no es posible imputar a la Entidad responsabilidad.

Punto clave de las discrepancias entre la Entidad y los solicitantes es el de la valoración de la información facilitada en diciembre del año 2000, tras los cambios acontecidos por la celebración de elecciones en noviembre de ese mismo año. La Entidad sostiene que en febrero de 2001, fecha del primer contacto entre la agencia y los solicitantes, no había todavía ningún pronunciamiento oficial por parte de las autoridades rumanas, hecho que se produce el 21 de junio de 2001, como ya hemos indicado. Resulta imposible para este Servicio conocer el contenido de la entrevista mantenida entre las partes. Ignoramos también los posibles rumores que pudieran haber circulado en Rumanía desde diciembre de 2000, debiendo guiar nuestras actuaciones por las comunicaciones oficiales que nos remiten tanto del Ministerio de Asuntos Exteriores como del de Trabajo y Asuntos Sociales.

Sobre las posibles actuaciones en materia sancionadora debemos movernos dentro del marco delimitado por la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, el Decreto 16/1997, de 25 de febrero, del Gobierno de Aragón, por el que se regula la habilitación de Entidades Colaboradoras de Adopción Internacional y la Ley 12/2001, de 2 de julio, de la Infancia y la Adolescencia en Aragón. Estos textos limitan la actuación sancionadora de la Administración a la incoación de expedientes para la inhabilitación provisional o definitiva de la ECAI por los motivos taxativamente previstos y siempre mediante resolución motivada. Siendo la fecha de firma del contrato (22 de marzo de 2001) anterior a la decisión del Gobierno Rumano (21 de junio de 2001) de suspender indefinidamente las asignaciones no es posible encontrar un soporte jurídico sólido en que fundamentar una posible inhabilitación, dándose además la circunstancia de que actualmente existen en Rumanía 1.200 expedientes de familias españolas paralizados, correspondiendo 37 a familias aragonesas y siendo varias las ECAIS afectadas y a las cuales los solicitantes manifiestan haber consultado antes de decantarse por ASEFA, quedando a la espera de que por parte del Gobierno Rumano se desbloquee la situación con nuevas asignaciones.

Entendemos el malestar y la preocupación de la familia, y desde este Servicio se les está prestando asesoramiento e información para que puedan ver satisfecho su deseo de paternidad; pero dado que la situación actual de la

adopción en Rumanía ha venido motivada por circunstancias excepcionales que tienen su origen en las decisiones soberanas de una autoridad extranjera debemos respetarla aun cuando las consecuencias sean tan dolorosas para las familias, confiando en una pronta solución y en que los cambios en la legislación rumana supongan una mayor claridad, transparencia, seguridad y respeto de los derechos de los menores. “

A la vista del contenido del anterior informe, en fecha 3 de octubre de 2002 me dirigí nuevamente al organismo competente solicitando una ampliación de la información remitida en los siguientes aspectos:

-- Resultado de la reclamación interpuesta por Uds. ante el Servicio de Protección a la Infancia y Tutela y si se había procedido por ASEFA a la devolución de alguna cantidad percibida de la familia adoptante.

-- Si se habían recibido quejas de otros afectados por la misma cuestión que la analizada en el presente expediente en relación con la actuación de ASEFA u otras ECAIS.

-- Resultados del grupo de trabajo interautonomico que realizó un estudio de varios aspectos relacionados con las ECAIS con la finalidad de modificar, en su caso, la regulación existente, entre los que se incluía la materia relativa a los contratos y la responsabilidad civil de estas entidades.

En fecha 4 de diciembre de 2002, se ha recibido en esta Institución el informe ampliatorio solicitado, en el que se nos indican las principales quejas formuladas en relación con acciones u omisiones de estas entidades colaboradoras; por lo que se refiere a ASEFA, la información remitida señala que no se ha recibido ninguna otra queja sobre el mismo problema expuesto en este expediente, haciendo únicamente referencia a una anterior fundada en la demora de la agencia en la tramitación de un expediente de otro país distinto a Rumanía, que fue solventada satisfactoriamente tras la intervención del Instituto Aragonés de Servicios Sociales.

Respecto a la formulación de quejas, me indica la Administración que *“la mayoría de las familias, aun cuando muestran su disconformidad y malestar con la actuación de las entidades, son partidarias de que la actuación por parte de la Administración se lleve a cabo con cautela, evitando la adopción de medidas drásticas como pudiera ser la inhabilitación, que por otra parte es la única legalmente prevista al margen de la posible sanción económica en caso de que la entidad actuase sin obtener la previa habilitación (art. 96.2 i. de la Ley 12/2001, de 2 de julio, de la infancia y la adolescencia en Aragón), pues este tipo de actuaciones tan contundentes, lejos de beneficiar a la familia, agravarían su situación y demorarían el proceso.”*

En cuanto a los resultados del grupo de trabajo interautonómico, se está trabajando, entre otros aspectos, en la elaboración de un modelo unificado de contrato para la prestación de servicios por parte de estas entidades.

Y sobre la concreta problemática que a Uds. les afecta, la Administración me ha comunicado lo siguiente:

“... Tal como le informamos en nuestro anterior escrito, dado que la firma del contrato era anterior al acuerdo de paralización de las adopciones por parte de las autoridades rumanas, no es posible proceder por este motivo a la inhabilitación de la entidad, actuación que en caso de ser susceptible de aplicarse, supondría por otra parte un grave perjuicio para otras familias que pudiesen estar tramitando sus solicitudes con la misma entidad.

Ante la tensa situación creada entre la entidad y la familia y el deseo de ésta de rescindir la relación contractual, procedimos a realizar la correspondiente mediación entre las partes. A estos efectos, reclamamos a la Ecai la devolución de todas aquellas cantidades que, anticipadas por la familia, correspondiesen a servicios todavía no prestados. Personada la representante de la entidad en el Servicio de Protección a la Infancia y Tutela, nos hizo entrega de las siguientes cantidades:

- 60,10 euros en efectivo por gastos suplidos*
- 1.158,17 euros mediante cheque nominativo*
- Una cantidad sin determinar y que ascendía aproximadamente a 240 euros que sería abonada por ASEFA al número de cuenta designado por la familia.*

Citada la familia en el Servicio de Protección a la Infancia y Tutela, procedimos a hacerles entrega de las cantidades referidas. La familia por su parte mostró su conformidad y satisfacción, entendiéndolo que la solución alcanzada era la mejor posible para sus intereses.

Con referencia al expediente, reiteramos a la representante de ASEFA la obligación de proceder a su devolución, informándonos por su parte que lo había reclamado a Rumanía si bien su devolución podría demorarse “.

A la vista de todo lo anterior, considero que la problemática planteada se encuentra en vías de solución, sin perjuicio de la irremediable preocupación y malestar que los hechos acaecidos les han producido.

Por otra parte, he de indicarle que la labor que el Justicia tiene encomendada supone la protección y defensa de los derechos de los aragoneses mediante la supervisión de las actuaciones de los poderes públicos, de tal modo que, teniendo en cuenta el contenido de su queja, he orientado mi actuación en analizar y comprobar si la Diputación General de Aragón ha cumplido con las

funciones de control y fiscalización que la normativa vigente le atribuye en relación con las entidades colaboradoras de adopción internacional, sin perjuicio del interés de esta Institución por el adecuado funcionamiento de estas entidades para lo que, regularmente, solicitamos a la Administración que nos mantenga informados de las cuestiones más relevantes que se van planteando en relación con este tipo de actuaciones... >>

2.2.8. ACOGIMIENTOS TEMPORALES DE MENORES EXTRANJEROS (Expte. DI- 920/2002)

En fecha 17 de julio de 2002 se formuló queja de una ciudadana que, a través del programa de estancias temporales con fines de escolarización y por razones humanitarias, había acogido temporalmente a dos menores ucranianos procedentes de orfanato. Así, se exponía que se había indicado a la familia acogedora que, tras la entrada en vigor de una nueva reglamentación en materia de extranjería, los menores debían regresar a su país una vez finalizado el curso escolar, debiendo tramitar una nueva documentación para su inclusión en el programa del año próximo. Señalaba la queja su disconformidad con esta medida, considerando que ello supondría un patente perjuicio para los menores pues el chico tendría que volver a un orfanato donde las condiciones sanitarias, alimenticias y educativas eran altamente deficientes y la chica no se sabe donde podría ir pues su madre biológica no podía hacerse cargo económicamente de ellos y la estancia en los orfanatos ucranianos no puede prolongarse para los que han cumplido 16 años. Constaba además en el expediente la autorización de la madre para que sus hijos residieran en España con la familia acogedora hasta los años 2005 y 2006 respectivamente y el deseo expreso de los menores de continuar en España porque en su país no podrían estar con su madre.

Por otra parte, se indicaba que el regreso de los menores a Ucrania para pasar unos meses no haría sino perjudicar notoriamente todo el proceso de desarrollo personal que estaban consolidando en España junto a la familia de acogida, tanto a nivel físico y psíquico como en el plano educativo. Se señalaba también que la nueva normativa en materia de extranjería no debería aplicarse retroactivamente en su perjuicio pues cuando entró en vigor los menores ya se encontraban en nuestro país. También exponía la queja que las razones de posible desarraigo alegadas no se considera que concurren en este caso, siendo que la menor había aprobado el ciclo elemental de ruso y la familia acogedora había propuesto que la madre y un tercer hermano de los menores se trasladen a España durante el verano para estar con ellos en una vivienda de su propiedad. Continuaba indicándose que, ante esta situación, la familia acogedora acudió a la Fiscalía de Menores de Zaragoza, desde donde se solicitó a la Delegación del Gobierno la exención de los futuros visados de estancia con fines de escolarización para los dos menores hasta los años 2005 y 2006, respectivamente.

A la vista de lo anterior se interesó información sobre el caso tanto a la Delegación del Gobierno en Aragón como al Instituto Aragonés de Servicios Sociales, en particular, sobre la posibilidad de autorizar la permanencia en España de los dos menores ucranianos, teniendo en cuenta las razones excepcionales a que hace referencia el artículo 63 del Real Decreto 864/2001, de 20 de julio, y que a tenor del contenido de la queja y de la documentación que lo acredita podían concurrir en el caso expuesto. A continuación reproducimos el informe evacuado por la Delegación del Gobierno en Aragón sobre la cuestión planteada:

“ Con fecha de 25 de octubre de 2000, el Director Gerente del Instituto Aragonés de Servicios Sociales dio su conformidad para el acogimiento del menor ucraniano... por parte de X. , y posteriormente, en marzo de 2001, dio conformidad para el acogimiento de ..., hermana del menor antes mencionado, con la misma familia. La entrada de los menores en España, por razones de escolarización, se produjo al amparo del entonces vigente art. 14 del RD 155/1996, de 2 de febrero, Reglamento de ejecución de la Ley Orgánica 7/1985, de Extranjería.

Ambos, por tanto, desde el punto de vista de la protección jurídica del menor, quedaron bajo la guarda y custodia temporal de la familia aragonesa citada, y desde el punto de vista de la legislación de extranjería gozaron primero de sendos visados por estudios, con validez de tres meses, y después de sendas tarjetas de estudiante.

La LO 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su Integración Social, modificada por LO 8/2000, de 22 de diciembre, derogó la Ley 7/85 ya citada, y su desarrollo se produjo a través del RD 864/2001, de 20 de julio. En aplicación de lo dispuesto en sus arts. 7.5 y 63 la Delegación del Gobierno en Aragón, en contestación a las solicitudes formuladas en septiembre de 2001, concedió a los menores con fecha 5 de febrero de 2002 tarjeta de estudiante a ambos, como documento que autorizaba su residencia en España, si bien con validez circunscrita al periodo del curso escolar, y en aplicación de la nueva regulación en este caso ya que la solicitud de tarjetas se produjo con posterioridad a la entrada en vigor del nuevo Reglamento, en virtud de lo establecido por su Disposición Transitoria Primera. Dichas Resoluciones no fueron recurridas.

El 4 de marzo de 2002, el Fiscal de Menores del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, tras comparecencia del matrimonio mencionado, presentó ante la Delegación del Gobierno en Aragón petición de exención de visado para los dos menores y, además, solicitó que el acogimiento se prolongara hasta la respectiva mayoría de edad de los dos, por las razones que se exponen en la Diligencia de Protección remitida a este centro directivo. Igualmente, extiende la petición a un tercer hermano que convive con otra familia aragonesa, y que entró en España con un visado de las mismas características.

En una reunión informal mantenida posteriormente por funcionarios de la Delegación del Gobierno en Aragón y del Servicio de Protección a la Infancia y Tutela de la Diputación General de Aragón (IASS) con el Fiscal que suscribió las Diligencias y los padres “acogedores”, se concluyó que las razones que en su caso debían fundamentar una estancia más prolongada de lo que el propio acogimiento por escolarización conlleva debían ser verdaderamente excepcionales, para no incurrir en agravios comparativos con otras familias en parecida situación, y que, por ello era necesario, por una parte, que la madre biológica formulase su consentimiento de nuevo, y por otra, la acreditación documental de la imposibilidad de regreso al orfanato en el cual residían cuando se produjo el acogimiento (escasez de plazas, edad...).

De acuerdo con lo tratado en la citada reunión, el Servicio de Protección a la Infancia y Tutela del IASS se dirigió a la Embajada española de Ucrania con el objeto de averiguar si existían problemas para el regreso de los hermanos al orfanato en el cual residían antes del acogimiento. La Embajada contestó, con fecha de 15 de mayo de 2002, que existían plazas disponibles en dicho orfanato y que los menores en cuestión podían volver previa petición de su madre biológica, para finalizar diciendo que < La opinión de esta Representación es que, no observándose las razones excepcionales contempladas en el art. 63, parece preceptivo el cumplimiento de dicho artículo >.

El Fiscal de Menores, tras una segunda comparecencia de la familia acogedora celebrada el 27 de junio de 2002, remite el Acta de la misma a la Subdelegación del Gobierno concluyendo que existe riesgo o peligro para la integridad de los menores si vuelven a Ucrania, y que procede la aplicación del supuesto previsto en el art. 63 del RD 864/2001, de 20 de julio, en cuanto a la existencia de razones excepcionales que impiden el regreso a su país de los hermanos, sin mencionar en este caso al tercer hermano.

Que, por último, el matrimonio ha remitido un escrito a la Delegación del Gobierno el 4 de julio de 2002 en el que solicitan de nuevo que los menores no regresen a su país para la obtención del preceptivo visado, haciendo extensiva esta vez la solicitud a ..., y que se suspenda cautelarmente “cualquier obligación de abandono del país”.

Respecto a esta cuestión, la Delegación del Gobierno ha formulado consulta al Servicio Jurídico del Estado y a la Dirección General de Extranjería del Ministerio de Interior, siendo claro a la vista de las respuestas enviadas que debe ser la Delegación del Gobierno la que pondere si las razones aducidas por la familia española pueden considerarse excepcionales.

Igualmente, a la vista de la Queja remitida por esa Institución, se solicitó informe al IASS (Servicio de Protección a la Infancia y Tutela), informe cuya

copia se adjunta, habida cuenta de que la queja se refiere igualmente a que dicho organismo ha enviado una comunicación recordando a todas las familias aragonesas en la misma situación (unas cuarenta en lo que toca a estancias por escolarización) que los menores deben regresar a su país una vez finalizado el curso escolar.

Normativa estatal de extranjería aplicable a la estancia temporal de menores extranjeros en España cuando la misma no corre a cargo de quien ostenta su patria potestad o tutela

El art. 7.5 del RD 864/2001, de 20 de julio establece lo siguiente:

“El visado de estancia de un menor extranjero con fines de escolarización, tratamiento médico o disfrute de vacaciones cuando la estancia no corra a cargo de quien ostente la patria potestad o tutela, requerirá autorización expresa de quien la ejerza, así como informe previo favorable del Subdelegado del Gobierno o Delegado del Gobierno en las Comunidades Autónomas Uniprovinciales en cuyo territorio vaya a permanecer el menor.

El informe versará en especial sobre el cumplimiento de los requisitos y autorizaciones exigibles en el interior en materia sanitaria, de escolarización y de protección jurídica del menor, a tenor del fin y duración de la estancia, en orden a garantizar la ausencia de riesgo de desprotección de éste y verificar el compromiso escrito de facilitar su retorno al país de origen, y la inexistencia de coste para el erario público, salvo que dicho coste haya sido asumido previa y expresamente en cada caso por la autoridad competente “.

Y en relación con el régimen general establecido para los programas de desplazamiento temporal de menores extranjeros, aplicable igualmente en todos aquellos casos en los que la estancia del menor no corre a cargo de quien ostenta la patria potestad, establece el art. 63 del mismo texto legal:

“La venida de menores extranjeros a España, en programas promovidos y financiados por las administraciones públicas, asociaciones sin fin de lucro o Fundaciones, por razones humanitarias de estancias temporales con fines de escolarización, tratamiento médico o disfrute de vacaciones, necesitará la autorización expresa de quien ostente la patria potestad o tutela, así como informe previo favorable del Subdelegado del Gobierno o Delegado del Gobierno en las Comunidades Autónomas Uniprovinciales en cuyo territorio vayan a permanecer. Será preciso el informe del órgano competente en materia de protección de menores emitido a iniciativa de la entidad promotora del programa.

Los ministerios de Asuntos Exteriores e Interior coordinarán y autorizarán la venida y estancia de estos menores y por este último departamento se controlará el regreso al país de origen o de procedencia.

La estancia temporal por estudios acabará al finalizar el curso académico, en cuyo momento, salvo que razones excepcionales lo impidan, el menor deberá regresar a su país. En caso de que se desee continuar los estudios por más de un curso académico, se deberá incluir al menor en un nuevo programa.”

Por su parte, el art. 54.3, relativo a las tarjetas de estudiante, o autorización de estancia en España por estudios, establece que:

“ (...) a efectos de su vigencia, se tendrá en cuenta la duración y periodicidad de los estudios por razón de los que se concede, y será causa de extinción de su vigencia el cese de la actividad para la que fue concedida, según lo establecido por el art. 33.3 de la LO 4/2000, reformada por LO 8/2000”.

Así, en todos los casos en que la estancia del menor en España no va a correr a cargo de quien ostenta su patria potestad o tutela, se exige, desde el punto de vista de la legislación de extranjería, la obtención de un visado especial, distinto al de estudios previsto en el art. 7.4 del Reglamento que, en el caso de los menores que han venido con fines de escolarización, ha de tramitarse para cada curso académico, salvo que medie la oportuna exención de visado, exención que habrá de basarse en alguna de las causas tasadas que se prevén en el art. 49 del RD 864/2001, de 20 de julio.

Por lo demás es claro que la legislación de extranjería no hace más que regular la venida y estancia del menor, así como su salida del país, por tratarse de menores extranjeros, pero es preciso tener en cuenta que en cada uno de estos casos lo que subyace es la existencia de un acogimiento, en el caso que nos ocupa no preadoptivo, esto es, la entrega temporal de guarda y custodia del menor a una familia española con una finalidad concreta, siendo el acogimiento una figura jurídica que pertenece al ámbito del derecho civil.

Siguiendo con el art. 63 del Reglamento, lo que persigue la actuación inicial de la “entidad competente en materia de protección de menores” prevista en el art. 63 es, precisamente, dotar de una cobertura jurídico-civil sustantiva a la venida del menor a España, comprobando previamente la idoneidad de la familia acogedora, la autorización de los padres biológicos, el compromiso de no iniciar adopción, etc... y, a la postre, evitar que se pueda convertir en una adopción encubierta.

Así, se cumple con el principio jurídico internacional de reagrupación familiar del menor, que se burlaría si, por la vía de los hechos y por la mera razón de la evidente y acostumbrada desigualdad de situación económica y social entre la familia biológica y familia acogedora, cualquiera de los menores se desarraigase totalmente de su país y rompiese los lazos con su familia biológica a causa de una estancia en España que se prolongase hasta la mayoría de edad, deviniendo dicha estancia “de facto” en una situación similar

a la adopción pero sin cumplirse ninguno de los requisitos legalmente exigidos para ésta última (arts. 175 y ss del Código Civil y concordantes de la legislación aragonesa de protección de menores).

En definitiva, el hecho de tener que retornar en verano a sus países de origen para la obtención de un nuevo visado, en el caso de los menores acogidos por escolarización, no es un mero trámite formalista, como puede pensarse tras una primera lectura de los preceptos legales que se han transcrito, sino que tras ese imperativo legal late el interés del legislador por evitar situaciones que, en el pasado, han motivado conflictos graves con las autoridades del país de origen, que en ocasiones se han visto obligadas a reclamar niños cuya estancia se había prolongado más de lo deseable y de lo legalmente permisible.

Los acogimientos temporales de menores extranjeros por escolarización y la prolongación de su estancia legal en España

Relatadas en el apartado anterior las bases jurídicas del régimen de los acogimientos temporales de menores extranjeros, es claro que la legislación vigente en la materia tienen un claro sentido tuitivo, esto es, de protección a ultranza del interés del menor y de cumplimiento del principio de reagrupación familiar del mismo, en tanto en cuanto existe una patria potestad que no ha sido interrumpida ni suspensa. El hecho de que los menores sean extranjeros provoca que, en todo momento, las autoridades estatales- en este caso la Delegación del Gobierno en Aragón- ejerzan sus competencias en régimen de permanente coordinación con la entidad competente en materia de protección de menores, en este caso el IASS, habida cuenta de lo sensible de la cuestión en juego.

Así, el caso que nos ocupa, como se relataba en los antecedentes, ha sido objeto de consultas diversas, y precisamente porque se trata de competencias que deben ejercerse previa la adopción de unos criterios comunes o al menos no contradictorios, respetando recíprocamente el ámbito de gestión que a cada uno le es propio, también se ha solicitado informe al IASS, ya que por su permanente contacto con las familias que acogen menores extranjeros y por su específico saber en la materia puede colaborar en grado sumo con la Delegación del Gobierno a la hora de ponderar cuáles pueden ser las razones excepcionales que puedan motivar una prolongación de la estancia de cualquiera de ellos y posteriormente, una exención de visado, siempre a la vista de los motivos que, taxativamente, enumera el art. 49 del Reglamento.

Sin embargo, es claro que se trata de una decisión enormemente delicada, porque si bien la petición del Fiscal de Menores se basa en el criterio concluyente de que existe peligro para la integridad de los menores, no lo es menos que se han dado otros casos, bien conocidos por esta institución y por el IASS, en que existían razones similares y en los que no se ha apreciado la

excepcionalidad de las mismas, es decir, ha habido varios casos en los que las familias acogedoras, una vez informadas debidamente del régimen legal de los acogimientos, han optado por cumplir con lo previsto en el art. 63 del Reglamento y han promovido el retorno del menor a su país de origen, bien con su familia, bien al orfanato del que procedían. En estos casos y en todos los demás, las dos administraciones se han comprometido a tramitar con celeridad los trámites que, en septiembre, deben conducir a la obtención de un nuevo visado del art. 7.5..

Por tanto, y para finalizar esta breve reflexión, la Delegación del Gobierno habrá de calibrar cuidadosamente en qué reside la <excepcionalidad> de cada caso, como concepto jurídico indeterminado, porque si resulta que hay menores extranjeros que no tienen la posibilidad ni de volver con sus padres biológicos ni de que los servicios sociales de su país les presten asistencia, puede ser que se esté ante un caso de desamparo, y entonces haya que solicitar la asunción de su tutela por las autoridades competentes y su entrega en adopción, con la consiguiente y abrupta terminación del acogimiento indicado, que es de carácter no preadoptivo. Por último, tampoco sería aconsejable generar desigualdades de trato entre diversas familias que se encuentran en situación similar, incurriendo en la indeseable arbitrariedad que proscribire nuestro ordenamiento jurídico”.

Conclusión: posibilidad de autorizar la prolongación de la estancia en España de los hermanos...

En este momento, y con el objeto de contestar exactamente la cuestión planteada, hay que decir que los dos menores que nos ocupan están residiendo en España amparados por el acogimiento temporal de la familia... autorizado por la Diputación General de Aragón, y por tanto, se entiende que no existe desamparo material, moral o jurídico, aunque desde el punto de vista de la legislación de extranjería su visado caducó y también se extinguió la vigencia de su tarjeta de estudiante al finalizar el curso escolar, cuya Resolución de concesión no fue por cierto recurrida, y por tanto en este aspecto su situación no es regular, aunque la Delegación del Gobierno no tiene duda alguna respecto a que los menores están correctamente atendidos y escolarizados por dicha familia.

Así las cosas, y para recapitular lo contenido en la abundante documentación de que se dispone, en las peticiones del fiscal de menores así como en los diversos escritos remitidos por dicha familia, se ha solicitado:

- 1) La permanencia en España hasta la mayoría de edad.
- 2) La permanencia en España durante el periodo vacacional, agotado ya prácticamente.

3) Que se exima de la obligación de acudir a Ucrania a obtener el visado previsto en el art. 7.5 y que se “suspenda cautelarmente la obligación de salida de España”.

Habida cuenta de la imposibilidad legal de autorizar la permanencia en España hasta la mayoría de edad, únicamente la petición del punto tercero puede considerarse por este órgano, si bien en este caso habrá que ceñirse a las causas que prevé el art.49 del Reglamento vigente, siendo ésta la única posibilidad de que los hermanos... permanezcan en España sin retorno a Ucrania, y teniendo en cuenta que si la imposibilidad de retorno a su país se acreditase suficientemente, cabría pensar que no es un acogimiento por escolarización la figura jurídica que debería amparar esta situación. “

Tras el estudio de toda la información recabada y considerando que la problemática se incardinaba en una materia sobre la que el Justicia carecía de capacidad de supervisión, se acordó la remisión del expediente al Defensor del Pueblo que, actualmente, está tramitando la queja en cuestión.

2.2.9. AYUDAS SOCIALES PARA FAMILIAS INMIGRANTES CON MENORES A SU CARGO (Expte. DI- 1246/2001)

En fecha 12 de diciembre de 2001 se formuló queja en la Institución que hacía referencia a la problemática de la concesión de determinadas prestaciones sociales de carácter económico a familias inmigrantes con menores a su cargo, solicitando el presentador de la queja un pronunciamiento de la Institución sobre la cuestión. Así, en fecha 11 de abril de 2002 se elaboró el siguiente informe del que se dio traslado al ciudadano y al Departamento de Salud, Consumo y Servicios Sociales de la D.G.A.

<< ANTECEDENTES

1º) En fecha 12 de diciembre de 2001 se presentó ante el Justicia queja en la que se abordaba la problemática de la concesión de determinadas prestaciones sociales de carácter económico a personas extranjeras, centrándose la queja en los requisitos exigidos por el Instituto Aragonés de Servicios Sociales para conceder las ayudas de Apoyo a la Integración Familiar previstas en la Ley 4/1987, de 25 de marzo, de Ordenación de la Acción Social y reguladas en el Decreto 48/1993, de 19 de mayo.

Así, se indicaba que estas ayudas se vienen denegando en los supuestos en que el solicitante de la misma no acredita su residencia legal en España o encontrarse en trámite de regularización, lo que viene suponiendo en la práctica que cierto número de unidades familiares de inmigrantes con menores a su cargo no puedan beneficiarse de las mismas, a pesar de lo dispuesto en el artículo 14

de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, de derechos y libertades de los extranjeros en España que dispone su derecho a los servicios y prestaciones sociales básicas *“cualquiera que sea su situación administrativa”*.

2º) A la vista de lo alegado, en fecha 9 de enero de 2002 se solicitó la oportuna información al respecto del Director Gerente del I.A.S.S., interesando que la misma especificara las razones y criterios interpretativos que estaban justificando la denegación de este tipo de ayudas a las familias inmigrantes con hijos menores y, por otra parte, el número de resoluciones denegatorias que por este motivo se habían venido dictando desde que entró en vigor la L.O. 4/2000. En fecha 21 de febrero de 2002 se recibió del organismo requerido la siguiente información:

<< Respecto de la primera cuestión, la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, establece en su artículo 14, sobre el Derecho a Seguridad Social y a los Servicios Sociales, lo siguiente:

“ 1. Los extranjeros residentes tendrán derecho a acceder a las prestaciones y servicios de la Seguridad Social en las mismas condiciones que los españoles.

2. Los extranjeros residentes tendrán derecho a los servicios y a las prestaciones sociales, tanto a los generales y básicos como a los específicos, en las mismas condiciones que los españoles.

3. Los extranjeros, cualquiera que sea su situación administrativa, tienen derecho a los servicios y prestaciones sociales básicas. “

Observemos que el régimen jurídico aplicable varía según se trate de servicios y prestaciones sociales básicas o no, requiriéndose en este último caso la condición de extranjeros residentes.

La definición de este concepto se encuentra en el art. 29 del mismo texto legal, donde se indica:

“ Artículo 29. Enumeración de las situaciones.

1. Los extranjeros podrán encontrarse en España en las situaciones de estancia, residencia temporal y residencia permanente.

2. La residencia temporal y permanente, así como la prórroga de estancia, deberán ser autorizadas por el Ministerio del Interior.

3. Son extranjeros residentes los que hayan obtenido un permiso de residencia temporal o de residencia permanente. “

Establecida con nitidez la consecuencia jurídica, queda por concretar la calificación de básico o no del servicio o prestación social, para determinar si debe exigirse uno u otro requisito.

En la clasificación de los servicios y prestaciones sociales se diferencia convencionalmente entre generales o básicos y específicos o especializados, entendiéndose por los primeros los dirigidos a toda la población con independencia de sus características sociales o demográficas, actuando con carácter universal y constituyendo el primer nivel de atención; se caracterizan por tener un ámbito de actuación circunscrito a un territorio, por la proximidad y fácil acceso a ellos de los ciudadanos y coinciden con la zona donde desarrollan sus actividades los Centros de Servicios Sociales. Se identifican en gran medida con los atendidos por los Servicios Sociales de Base, cuya gestión corresponde a los Ayuntamientos (art. 10 y 11 de la Ley 4/1987, de 25 de marzo, de ordenación de la acción social, de la Comunidad Autónoma). Prestaciones que se califican de básicas son, con carácter común a las distintas Comunidades Autónomas, las de Información y Orientación, Apoyo a la Unidad Convivencial y Ayuda a Domicilio, Prevención e Inserción Social, Alojamiento Alternativo y Fomento a la Solidaridad -cooperación social-, que coinciden con las citadas en la normativa de nuestra Comunidad Autónoma.

Por Servicios Sociales especializados se entiende los que constituyen el nivel secundario del Sistema de Servicios Sociales y se dirigen hacia sectores concretos y especiales que marca la Ley, y tanto sus prestaciones como sus servicios tienen un objeto limitado y delimitado. Frecuentemente son de carácter sectorial en cuanto a su organización, atendiendo a características y necesidades especiales y comunes de grupos concretos de población, complementando las actuaciones de los Servicios Sociales Generales.

Debe resaltarse que la Ley 4/1987 citada establece en su art. 16 que las prestaciones económicas (entre las que se incluye la objeto de este informe - art. 17)), “en todo caso tendrán carácter complementario del sistema de servicios sociales”.

Por todo lo expuesto, cabe concluir que las ayudas de apoyo a la integración familiar no son servicios o prestaciones sociales básicas y, por ello, para tener derecho a las mismas los extranjeros, se requerirá que ostenten la condición de residentes en los términos del art. 29 de la citada Ley Orgánica 4/2000.

Pero, a mayor abundamiento, no olvidemos que este derecho deberá ejercitarse en condiciones de igualdad con los españoles, sometidos a las mismas condiciones (vid. Art. 3 y 14 L.O. 4/2000), lo que implica que, en aplicación del art. 2 de la Ley 4/1987, de 25 de marzo, de ordenación de la acción social, de la Comunidad Autónoma, “Son titulares del derecho a los

servicios y prestaciones regulados en la presente Ley los españoles residentes en el territorio de la Comunidad Autónoma de Aragón, así como los transeúntes. Podrán beneficiarse de dichos servicios y prestaciones, en las condiciones que reglamentariamente se determinen, los extranjeros, refugiados, asilados y apátridas, de acuerdo con lo dispuesto en las leyes y en los tratados internacionales vigentes en España.”

En este sentido, según el Decreto reseñado 48/1993, de 19 de mayo, que regula las Ayudas de Apoyo a la Integración Familiar, serán titulares de este derecho “los españoles con residencia efectiva en cualquiera de los municipios de la Comunidad Autónoma de Aragón, así como los transeúntes, extranjeros, refugiados, asilados y apátridas, de conformidad con lo establecido en las leyes y tratados internacionales.”

Por tanto, observamos cómo deberá exigirse también a los extranjeros residentes de la perspectiva de la L.O. 4/2000 (con permiso de residencia) el cumplimiento de la condición que se impone a los españoles en general de residencia efectiva en cualquiera de los municipios de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Este último requisito sería exigible, incluso, a los extranjeros para acceder a los servicios y prestaciones sociales básicas, pues la expresión del art. 14.3 de la L.O. 4/2000 “cualquiera que sea su situación administrativa” hace obviamente referencia a las situaciones citadas en el art. 29 de la L.O. 4/2000, pero no desvirtúa la necesidad, conforme a lo previsto en los citados art. 14 y 3.1 del mismo texto legal, de cumplir los mismos requisitos que se exigen a los españoles, y en este caso concreto el de la residencia efectiva en la Comunidad Autónoma.

En cuanto a la segunda cuestión planteada, relativa a los datos sobre número de resoluciones denegatorias que por el motivo indicado se han dictado desde la fecha de entrada en vigor de la L.O. 4/2000, pasamos a exponerles los mismos... El número de solicitudes de ayudas de Apoyo de Integración Familiar gestionadas en la Comunidad Autónoma desde febrero de 2000 a diciembre de 2001 ha sido de 3.768, de las cuales un total de 849 correspondían a solicitantes extranjeros. De estas últimas, se desestimaron 232, constando expresamente como causa de la denegación la no residencia legal en España en dos casos.

Debe hacerse notar a este respecto que, como ya le consta, pues hace referencia a ello en su escrito, por esta administración se esta equiparando en la tramitación de estos expedientes la situación de residencia legal en España a la de encontrarse en trámite de regularización, lo que supone una interpretación extensiva y favorable de la norma. >>

3º) A la vista de lo anterior, en fecha 1 de marzo de 2002 se interesó del I.A.S.S. una ampliación de la información remitida, interesando la remisión del Convenio de colaboración entre dicho Instituto y el Ayuntamiento de Teruel para el mantenimiento del Servicio Social de Base de la zona y de los programas que gestiona para el año 2001. Asimismo se solicitó la documentación aportada en las dos solicitudes de Ayudas que fueron denegadas por no ostentar los peticionarios la residencia legal en España, con especificación de los criterios de ese organismo a los efectos de considerar acreditado el requisito de residencia efectiva en un municipio de la Comunidad Autónoma, exigido tanto a nacionales como a extranjeros en la normativa reguladora de la prestación económica objeto de la queja. Esta nueva información se recibió en la Institución en fecha 5 de abril de 2002.

A la vista de todo ello, tras estudiarse la cuestión planteada y datos aportados, se ha emitido a solicitud del presentador de la queja el presente INFORME en el que se refleja la postura de esta Institución en relación al problema objeto del expediente.

LA CUESTIÓN SUSCITADA ante el Justicia viene referida a la problemática que se plantea en relación con la denegación por parte del Instituto Aragonés de Servicios Sociales de las Ayudas de Apoyo a la Integración Familiar cuando los peticionarios son extranjeros, con menores a su cargo, que no se encuentran residiendo en forma legal en España ni en trámites de regularización.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS:

PRIMERA.- NORMATIVA RELATIVA A LOS DERECHOS SOCIALES DE LOS EXTRANJEROS EN ESPAÑA

La *Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social* (modificada por Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre), reconoce a los extranjeros con carácter general el derecho a disfrutar de los derechos y libertades reconocidos en el Título I de la Constitución en los términos establecidos en los Tratados internacionales, en esta Ley y en las que regulen el ejercicio de cada uno de ellos. Como criterio interpretativo general, se entenderá que los extranjeros ejercitan los derechos que les reconoce esta Ley en condiciones de igualdad con los españoles (art. 3).

A lo largo del Capítulo Primero del Título Primero, la L.O. 4/2000 enumera los derechos y libertades indicados, utilizando diversas expresiones para designar a los sujetos beneficiarios o titulares de los mismos y condicionando en ciertos casos su ejercicio a la concurrencia de determinados requisitos, normalmente el de encontrarse en nuestro país de forma legal, es decir, el haber obtenido la residencia en España con arreglo a lo dispuesto en la Ley.

Así, los extranjeros menores de edad tienen reconocido el derecho a la educación sin ningún otro condicionante, derecho que comprende *“el acceso a una enseñanza básica, gratuita y obligatoria, a la obtención de la titulación académica correspondiente y al acceso al sistema público de becas y ayudas”* (art. 9.1); igualmente tienen derecho a la asistencia sanitaria en las mismas condiciones que los españoles (art. 12.3).

En otros casos, la legislación condiciona el ejercicio del derecho o incluso su propio reconocimiento a que el extranjero se encuentre residiendo de forma regular o legal en nuestro país. Así, se reconocen a los extranjeros los derechos de reunión y asociación, pero para poder ejercerlos se exige que obtengan autorización de estancia o residencia en España (arts. 7 y 8). En otros casos, el derecho se reconoce exclusivamente a los extranjeros *“residentes”*, lo que implica que el sujeto haya obtenido la residencia legal en nuestro país (derecho a la participación pública, a la educación no obligatoria, a las ayudas en materia de vivienda, a Seguridad Social... arts. 6.1, 9.3, 13, 14.1).

Respecto a las prestaciones y servicios de acción social, la L.O. 4/2000 señala lo siguiente en el artículo 14:

*“ 2. Los extranjeros **residentes** tendrán derecho a los servicios y a las prestaciones sociales, tanto a los generales y básicos como a los específicos, en las mismas condiciones que los españoles.*

*3. Los extranjeros, **cualquiera que sea su situación administrativa**, tienen derecho a los servicios y prestaciones sociales básicas.”*

A estos efectos, dispone el artículo 29 de la L.O. 4/2000 que son extranjeros residentes *“los que hayan obtenido un permiso de residencia temporal o de residencia permanente.”*

De aquí se deriva que el reconocimiento del derecho a los servicios y prestaciones sociales específicos lo condiciona la Ley a que el extranjero beneficiario se encuentre residiendo legalmente en España y así lo acredite, pudiendo acceder en otro caso sólo a las prestaciones sociales básicas.

Esta interpretación de la norma, que consideramos correcta, es la seguida por el I.A.S.S. para denegar la solicitud de Ayuda de Apoyo a la Integración Familiar a una familia de inmigrantes con menores a su cargo, motivo determinante de la queja interpuesta. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente que la Administración nos ha facilitado, en la solicitud no se acreditó la residencia legal en España de los interesados ni encontrarse en trámites de regularización, situación que el organismo público, en una interpretación flexible de la disposición, considera suficiente para considerar al extranjero como *residente*, y por tanto, cumplido el requisito exigido para acceder a la prestación. Así, únicamente consta en la documentación aportada por el interesado el pasaporte, la declaración jurada de ingresos y un informe del Padrón de habitantes de la localidad, donde consta el número del pasaporte, no

el correspondiente a la tarjeta de residencia, documento que la normativa vigente exige para la concesión de la ayuda. Ni en el trámite de audiencia ni con posterioridad a la resolución denegatoria, el interesado realizó alegación alguna en apoyo de su pretensión.

SEGUNDA.- NORMATIVA RELATIVA A LA PRESTACIÓN SOCIAL DE CARÁCTER ECONÓMICO OBJETO DE LA QUEJA

Las Ayudas de Apoyo a la Integración Familiar se prevén como prestaciones económicas de acción social en la Ley 4/1987, de 25 de marzo, de Ordenación de la Acción Social y son reguladas en el Decreto 48/1993, de 19 de mayo, de la Diputación General de Aragón.

En relación con la cuestión que nos ocupa, la **Ley 4/1987, de 25 de marzo, de Ordenación de la Acción Social** dispone lo siguiente:

Artículo 1.- *“La presente Ley tiene como objeto la regulación, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Aragón, de aquellos servicios, prestaciones y actuaciones cuyo objeto sea procurar el acceso de todos los ciudadanos a los diferentes sistemas públicos de protección social...”*

Artículo 2.- *“Son titulares del derecho a los servicios y prestaciones regulados en la presente Ley los españoles residentes en el territorio de la Comunidad Autónoma de Aragón, así como los transeúntes.*

Podrán beneficiarse de dichos servicios y prestaciones, en las condiciones que reglamentariamente se determinen, los extranjeros, refugiados, asilados y apátridas, de acuerdo con lo dispuesto en las leyes y en los tratados internacionales vigentes en España.”

Artículo 9.- *“Se entiende por servicios sociales aquellos recursos susceptibles de uso colectivo, en función de los objetivos y principios inspiradores definidos como propios de la acción social en el artículo 3º de la presente Ley.*

Los servicios sociales podrán tener carácter comunitario, o dirigirse a un sector específico de la comunidad.”

Artículo 10.- *“... Son funciones de los servicios sociales de base:*

a) La atención a la problemática de carácter social, individual o colectiva, proporcionando a tal efecto la prestación de trabajo social por medio de profesionales especializados en estos servicios.

b) Colaborar en la gestión de los servicios y actividades sociales existentes en la zona, procurando su coordinación, así como la mayor racionalidad y rentabilidad social de los mismos.

c) Asesorar a los ayuntamientos en aquellos proyectos y programas de interés para la zona, proponiendo la creación de nuevos servicios y actividades o la reforma de los existentes.

d) Fomentar la animación comunitaria mediante mecanismos que hagan posible la dinamización participativa en la búsqueda de soluciones y en la gestión de servicios o actividades...”

Artículo 11.- “Teniendo en cuenta las circunstancias del marco comunitario que les sea propio, los municipios podrán establecer y gestionar otros servicios cuyo ámbito de aplicación global les confiera carácter comunitario, tales como:

- Atenciones domiciliarias.
- Servicios preventivos, de cooperación y de inserción social.
- Servicios de convivencia.

Artículo 12.- “1. Los servicios sociales especializados dirigidos a un sector específico de la comunidad...”

2. Los sectores específicos a los que se refiere el apartado anterior son aquellos que encuentran limitaciones para lograr el acceso a los diferentes sistemas públicos de protección social por motivos de edad, sexo, disminución u otras circunstancias de carácter social, cultural o económico. “

Artículo 16.- “Las prestaciones económicas en materia de acción social tendrán carácter individual y requerirán expresa valoración de necesidad, así como la imposibilidad de atender ésta mediante los servicios de la Administración Pública, o cuando la utilización de tales servicios conlleve desarraigos convivenciales que puedan evitarse a través de la prestación económica... En todo caso tendrán carácter complementario del sistema de servicios sociales.”

Artículo 19.- “Con el fin de atender situaciones de necesidad que provoquen desarraigo convivencial en el marco familiar, y de manera especial cuando éste afecte a menores, se concederán ayudas económicas de carácter personal, por una o varias veces, pudiendo adquirir naturaleza periódica por plazo no superior a un año, con posibilidad de prórroga, siempre que la prestación contribuya a los objetivos señalados “

Artículo 22.- “A efectos de lo establecido en este Título, se considerará situación de necesidad aquella que, motivada por circunstancias sociales, ya sean familiares, laborales, de enfermedad u otras análogas de las personas físicas, produzca una carencia de recursos que imposibilite el normal desenvolvimiento en la vida diaria.”

Por su parte, el **Decreto 48/1993, de 19 de mayo, de la Diputación General de Aragón**, por el que se regulan las modalidades de prestaciones económicas de acción social reguladas por la Ley 4/1987, de 25 de marzo, establece las siguientes prescripciones:

Artículo 3º.- *“Titulares individuales*

1. *Son titulares del derecho a las prestaciones de referencia los españoles residentes en la Comunidad Autónoma de Aragón, que acrediten residencia efectiva en cualquiera de los municipios de su territorio. Tal derecho será ejercitable hasta el momento y en los límites económicos que lo permitan las consignaciones presupuestarias acordadas para tales prestaciones.*

2. *Podrán ser beneficiarios de las prestaciones mencionadas, los transeúntes, los extranjeros, los refugiados, los asilados y los apátridas, de acuerdo con lo dispuesto en las leyes y en los tratados internacionales vigentes en España, con carácter potestativo mediante resolución de la Dirección General de Bienestar Social y Trabajo.”*

Artículo 16º.- *“Concepto y régimen general*

1. *Son ayudas de apoyo a la integración familiar las que tienen por objeto el mantenimiento de la unidad familiar con menores a su cargo, evitando el internamiento de estos en centros especializados o la adopción de medidas externas de protección. Estas ayudas serán económicas y tendrán carácter periódico o de emergencia puntual...”*

Artículo 31º.- *“Documentación a adjuntar*

1. *Para el acceso a cualquiera de las prestaciones contenidas en este Decreto deberá adjuntarse a la instancia la siguiente documentación:*

... b) *...En caso de extranjeros, documento acreditativo de su personalidad y tarjeta de residencia.*

... c) *Acreditación documental de la residencia efectiva en Aragón y de la convivencia, en su caso.*

De acuerdo con la normativa expuesta, las Ayudas de Apoyo a la Integración Familiar vienen configuradas en nuestra Comunidad Autónoma como prestaciones económicas individuales, finalistas y complementarias del sistema de servicios sociales, dirigidas fundamentalmente a la atención de situaciones de necesidad del núcleo familiar con menores a cargo. Sus beneficiarios pueden ser españoles y extranjeros, siguiéndose respecto a estos la normativa legal y convencional en la materia. En cualquier caso, todos los posibles titulares del derecho a la prestación han de tener su residencia efectiva en Aragón.

TERCERA.- CARÁCTER BÁSICO O ESPECÍFICO DE LA AYUDA DE APOYO A LA INTEGRACIÓN FAMILIAR

Se plantea la cuestión de si la referida Ayuda de Apoyo a la Integración Familiar ha de tener la consideración de prestación social “básica” o “específica” pues, como hemos indicado en el primer apartado, su inclusión en una u otra categoría es relevante a los efectos de determinar los posibles beneficiarios de la misma cuando se trata de personas no nacionales.

A estos efectos, el I.A.S.S. indicaba en su informe que << *En la clasificación de los servicios y prestaciones sociales se diferencia convencionalmente entre generales o básicos y específicos o especializados, entendiéndose por los primeros los dirigidos a toda la población con independencia de sus características sociales o demográficas, actuando con carácter universal y constituyendo el primer nivel de atención; se caracterizan por tener un ámbito de actuación circunscrito a un territorio, por la proximidad y fácil acceso a ellos de los ciudadanos y coinciden con la zona donde desarrollan sus actividades los Centros de Servicios Sociales. Se identifican en gran medida con los atendidos por los Servicios Sociales de Base, cuya gestión corresponde a los Ayuntamientos (art. 10 y 11 de la Ley 4/1987, de 25 de marzo, de ordenación de la acción social, de la Comunidad Autónoma). Prestaciones que se califican de básicas son, con carácter común a las distintas Comunidades Autónomas, las de Información y Orientación, Apoyo a la Unidad Convivencial y Ayuda a Domicilio, Prevención e Inserción Social, Alojamiento Alternativo y Fomento a la Solidaridad -cooperación social-, que coinciden con las citadas en la normativa de nuestra Comunidad Autónoma.*

Por Servicios Sociales especializados se entiende los que constituyen el nivel secundario del Sistema de Servicios Sociales y se dirigen hacia sectores concretos y especiales que marca la Ley, y tanto sus prestaciones como sus servicios tienen un objeto limitado y delimitado. Frecuentemente son de carácter sectorial en cuanto a su organización, atendiendo a características y necesidades especiales y comunes de grupos concretos de población, complementando las actuaciones de los Servicios Sociales Generales >>.

Esta interpretación, valorativa de las ayudas económicas de acción social como prestaciones sociales de carácter específico y no incluibles por tanto dentro de las prestaciones básicas a las que tienen derecho los extranjeros “*cualquiera que sea su situación administrativa*”, es compartida por esta Institución en su integridad, atendiendo a la naturaleza, finalidad y requisitos que se exigen para su concesión. En este sentido, es de resaltar el carácter complementario que tradicionalmente se ha atribuido a este tipo de prestaciones en el marco del sistema de servicios sociales, habiéndose calificado por algún autor de “*subsistema complementario y fiduciario de los servicios sociales frente a su parte central y básica*”, dirigida ésta a todos los ciudadanos sin otros condicionantes.

Por otra parte, el carácter específico de estas prestaciones económicas viene corroborado por el contenido del Convenio de Colaboración suscrito entre el I.A.S.S. y el Ayuntamiento de Teruel para el mantenimiento del servicio social de base de la zona y de los programas que gestiona en 2001, al que hacía referencia el presentador de la queja y que nos ha sido remitido por la Administración. Así, el citado documento diferencia entre los programas que constituyen prestaciones básicas de servicios sociales y los que reflejan programas específicos, indicando el objeto y finalidad de cada una. En primer lugar, como prestaciones sociales básicas se incluyen:

a- Mantenimiento del Servicio Social de Base

b- Apoyo a la Unidad de Convivencia y Ayuda a Domicilio: El Apoyo a la Unidad de Convivencia es una Prestación básica de carácter comunitario que tiene por objeto la realización de actuaciones de apoyo social y educativo, la intervención en situaciones de riesgo, el apoyo a la estructura familiar y a la dinámica de relación de la unidad de convivencia. La Ayuda a Domicilio es una Prestación básica de carácter comunitario dirigida a ayudar a familias o personas solas con dificultades para restablecer o mantener su bienestar físico, social y psicológico, proporcionándoles la posibilidad de continuar en su entorno mientras sea posible y conveniente, sin eximir en ningún caso a la familia de su responsabilidad.

c- Alojamiento Alternativo: Tiene por objeto la satisfacción de las necesidades básicas de alojamiento, higiene, alimentación y convivencia con carácter temporal de aquellas personas que, sin medios económicos, carecen de ambiente familiar adecuado, suponiendo una alternativa para los mismos.

d- Prevención social: Tiene por objeto la realización de actuaciones específicas dirigidas a grupos en situación de riesgo, sectores específicos de población y problemáticas sociales.

e- Inserción Social : Tiene por objeto la realización de actuaciones específicas dirigidas a facilitar la integración social a individuos, familias y grupos en situación de exclusión.

Y en segundo lugar, como prestaciones o programas específicos se señalan:

a- Educación familiar y atención a familias desfavorecidas y en situación de riesgo: Tiene por objeto la intervención social individualizada de carácter integral en núcleos familiares que se encuentran en situación de dificultad social o riesgo. Esta intervención contemplará tanto actuaciones socioeducativas y asistenciales, como de inserción sociolaboral.

La finalidad de las actuaciones socioeducativas es la de capacitar a los adultos que desempeñan roles parentales para desenvolverse adecuadamente en el autocuidado, el cuidado y educación de los hijos y la atención, organización

y mantenimiento del hogar, mediante acciones de carácter integral (salud, formación para el empleo, seguimiento escolar y prevención del absentismo escolar, de vivienda, etc. y actuaciones de educación familiar, preferentemente mediante visitas domiciliarias.

La intervención familiar tendrá un carácter continuado con el fin de lograr los objetivos propuestos para cada núcleo familiar, estableciéndose mecanismos de coordinación con los recursos sociales existentes en la zona y un sistema de indicadores que permita la valoración continuada y final de la intervención social realizada, donde se reflejen el número de familias y menores atendidos, objetivos conseguidos, cambios producidos en el entorno personal de los menores, en el ámbito familiar y en el entorno social.

b- Fomento de la Solidaridad: Cooperación Social: Comprende el conjunto de actuaciones dirigidas a favorecer procesos de participación y cooperación social de las personas y colectivos de una determinada comunidad, para dar una respuesta más eficaz y solidaria en la prevención de las necesidades sociales y en su atención una vez que éstas se manifiestan.

c- Voluntariado Social: Comprende el conjunto de actuaciones encaminadas al fomento del voluntariado, que ha de ir dirigido a la satisfacción del interés general y especialmente a la erradicación de situaciones de marginación y a la construcción de una sociedad solidaria en la que todos los ciudadanos gocen de una calidad de vida digna.

d- Ayudas de Urgente Necesidad: Son prestaciones económicas de pago único y carácter extraordinario destinadas a resolver situaciones de emergencia que afecten a personas o familias a las que sobrevengan estados de necesidad en los que se vean privados de los medios de vida primarios e imprescindibles, siendo su finalidad el dispensarles una atención básica y urgente en el momento en que aquellas se produzcan, consistiendo en la concesión de una ayuda económica a tanto alzado, de acuerdo con los requisitos que se establezcan.

No se prevé, por tanto, ninguna prestación económica de acción social como prestación social de carácter básico, siendo que las Ayudas de urgencia, reguladas junto a las Ayudas de apoyo a la integración familiar en el Decreto 48/1993, se configuran como prestaciones específicas.

CUARTA.- EL REQUISITO DE LA RESIDENCIA EFECTIVA EN ARAGÓN

Con independencia de que la prestación social de referencia se considere de carácter básico o específico, no se puede obviar que, sean los que fueren los beneficiarios -nacionales o extranjeros-, la normativa reguladora expuesta exige que el perceptor de la ayuda *acredite su residencia efectiva en cualquiera de los municipios de la Comunidad Autónoma de Aragón.*

Este presupuesto se configura como una medida oportuna en el marco de la implantación de un sistema prestacional cuya viabilidad y eficacia dependen del adecuado destino de las siempre limitadas disponibilidades presupuestarias, evitando así flujos migratorios de ciertos colectivos debido, en parte, al diferente régimen prestacional que ofrecen las distintas Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias en materia de asistencia social.

Por otra parte, el requisito de la residencia efectiva resulta imprescindible si se tienen en cuenta la naturaleza y finalidad de las prestaciones económicas en estudio, que suelen conllevar para los beneficiarios unas obligaciones anexas cuyo incumplimiento puede determinar la suspensión de la prestación (así, la obligación de escolarizar a los menores a cargo que se encuentren en edad escolar obligatoria, a tenor del artículo 11g del Decreto 48/1993) y que, por tanto, exigen un mínimo arraigo en el territorio para desarrollarlas.

Esta exigencia es predicable tanto para los españoles como para los extranjeros residentes, pues los derechos a los servicios y prestaciones sociales reconocidos a estos por la normativa reguladora se han de ejercitar *“en las mismas condiciones que los españoles”* (artículos 3 y 14 de la L.O. 4/2000), lo que supone que para poder acceder a la prestación económica de referencia han de cumplir los requisitos dispuestos con carácter general para todos los posibles destinatarios. En este sentido, y por falta de residencia efectiva en Aragón, la Administración denegó la concesión de la ayuda a una segunda familia de inmigrantes al verificar que su residencia estaba fijada en otra Comunidad Autónoma. Como nos pone de manifiesto la información facilitada por el I.A.S.S., de las 849 solicitudes de ayudas económicas de este carácter que se formularon por personas no nacionales desde que entró en vigor la L.O. 4/2000 hasta diciembre de 2001, fueron desestimadas 232 y sólo en dos ocasiones la causa de la denegación vino motivada por la residencia del interesado.

Por otra parte, y como indica el I.A.S.S. en el informe remitido , << *este último requisito sería exigible, incluso, a los extranjeros para acceder a los servicios y prestaciones sociales básicas, pues la expresión del art. 14.3 de la L.O. 4/2000 “cualquiera que sea su situación administrativa” hace obviamente referencia a las situaciones citadas en el art. 29 de la L.O. 4/2000, pero no desvirtúa la necesidad, conforme a lo previsto en los citados art.14 y 3.1 del mismo texto legal, de cumplir los mismos requisitos que se exigen a los españoles, y en este caso concreto el de la residencia efectiva en la Comunidad Autónoma >>.*

CONCLUSIÓN

En definitiva, a tenor de los argumentos expuestos, ha de formularse la siguiente CONCLUSIÓN:

Esta Institución estima que, de acuerdo con las anteriores consideraciones, las Ayudas de Apoyo a la Integración Familiar son prestaciones económicas de acción social de carácter específico y que, por tanto, únicamente

los extranjeros con residencia legal y efectiva en la Comunidad Autónoma de Aragón pueden acceder a las mismas.

Esta conclusión coincide con los criterios que viene adoptando el Instituto Aragonés de Servicios Sociales a la hora de conceder o denegar la prestación, sin que esta Institución aprecie, a tenor de los argumentos expuestos, contradicción o restricción alguna en la interpretación de la normativa estatal y autonómica aplicable.

Por último, indicar que la denegación de este tipo de prestaciones a los extranjeros no residentes de forma legal no implica a juicio de esta Institución vulneración alguna de los derechos que la legislación les reconoce, pudiendo acceder a todos los servicios y prestaciones sociales básicas que se prestan tanto en Teruel como en el resto de la Comunidad Autónoma con el fin de atender a sus necesidades y contribuir a su integración, y que vienen reflejados en los diversos Planes y Convenios suscritos en esta materia.

Todo ello sin perjuicio de que en un futuro, teniendo en cuenta las disponibilidades presupuestarias y las circunstancias concurrentes, el organismo competente pudiera replantearse la consideración de este tipo de ayudas económicas como prestaciones sociales básicas, atendiendo a su naturaleza asistencial y en defensa y protección del colectivo afectado >>

2.2.10. ACOGIMIENTO DE MENORES EN FAMILIA EXTENSA (Expte. DI- 471/2002)

En fecha 10 de abril de 2002 se formuló queja relativa a la situación de cuatro hermanos menores que habían sido declarados en desamparo, ofreciéndose los abuelos paternos a acoger a uno de ellos y los otros tres pasarían a la acogida de otros dos familiares; pero al parecer, la entidad pública no estaba conforme con dicha propuesta. Solicitada y recibida la oportuna información del I.A.S.S., en fecha 10 de junio de 2002 se valoró la inexistencia de irregularidad en la actuación de la Administración y así se comunicó a los interesados a través del siguiente escrito:

<< ... El Director Gerente del Instituto Aragonés de Servicios Sociales me ha informado de las razones que motivaron la asunción de la tutela de los menores por parte de la entidad pública y la situación actual del expediente de protección tramitado al efecto. En este sentido señala el informe remitido a esta Institución lo siguiente:

“... Con fecha 20 de febrero de 2002, por Resolución de la Directora Provincial de Zaragoza del Instituto Aragonés de Servicios Sociales, y, con carácter urgente y cautelar, se aprecia la situación legal de desamparo de los citados menores y se asume la Tutela ex lege. Asimismo el acogimiento residencial de los mismos en la Residencia Infanta Isabel.

En informe de los técnicos de menores de fecha 27 de marzo de 2002 se exponen las gestiones realizadas, entre las que hay que reseñar las entrevistas con la familia extensa, reunión familiar con los interesados en los menores y seguimiento de las visitas de los menores con las cuidadoras bisabuela y tía bisabuela.

En reunión de 15 de marzo de 2002 son convocados a una reunión con los técnicos de menores:

- Por la familia paterna: Padre, abuela y abuelo paternos y tía paterna (esta última no acude).*
- Por la familia materna: Madre (que no acude), bisabuela y tía bisabuela (que no acuden), abuelo materno y esposa (abuela materna fallecida) y tío abuelo y esposa.*

En dicha reunión se constata que:

- El padre no se implica en ninguna solución.*
- No aportan ninguna solución para el menor X.*
- Los otros tres hermanos quedarían separados en tres núcleos familiares.*
- Los abuelos paternos no entienden las necesidades de los niños y adoptan una postura bloqueadora; se reafirman en su imposibilidad de acoger a más de un menor, además de la imposibilidad de que el padre sea alejado del núcleo familiar.*

El 18 de marzo los tíos abuelos se retiran de un posible acogimiento, ya que el otro tío abuelo no puede acoger a ningún menor.

La familia paterna no presenta solicitud formal de acogimiento.

En dicho informe se ratifica la incapacidad de las cuidadoras habituales de los menores, así como la incapacidad del padre y madre para dar alternativas de atención y cuidado de los menores.

El equipo técnico de menores con fecha 27 de marzo propone que se ejerza la Tutela firme de los cuatro menores, así como la medida de acogimiento preadoptivo para los mismos.

Con fecha 1 de abril de 2002 se resuelve Declarar la situación legal de desamparo, asumir la Tutela ex lege y la Guarda de los menores que será encomendada a la Directora de la citada Residencia Infanta Isabel.

En la actualidad se está a la espera de seleccionar una familia que acoja a los cuatro hermanos o a dos familias que vivan próximas geográficamente y que aseguren el contacto y las relaciones de hermanos entre los menores. “

A la vista de lo anterior podemos concluir que la Administración, tras estudiar las circunstancias del caso, no ha considerado viable el acogimiento de los menores en la familia extensa por no existir las suficientes garantías de que los interesados puedan atender debidamente a las necesidades de todos los hermanos, pues al parecer sólo los abuelos paternos estarían dispuestos a hacerse cargo de uno de los niños, sin que conste que el resto de familiares estén en condiciones idóneas para atender al cuidado de los menores y se haya realizado una propuesta firme en tal sentido.

Ello ha motivado que la entidad pública haya resuelto la búsqueda de otra alternativa que responda mejor al interés superior de los menores, tratando en la medida de lo posible de reducir el periodo de internamiento de los mismos en un centro de protección.

A este respecto, he de manifestarle que no corresponde al Justicia entrar a valorar los criterios y ponderaciones efectuados por los técnicos competentes para determinar la existencia de una situación de desamparo, la consiguiente asunción de la tutela sobre los menores así como la alternativa más viable a la situación existente, debiendo velar esta Institución por el respeto de la legalidad vigente y del principio del interés primordial del menor como base de toda actuación administrativa que les afecte.

... No obstante, me permito indicarle que para que la entidad pública pueda formalizar en vía administrativa el acogimiento preadoptivo de los menores con una familia ha de constar el consentimiento expreso de los padres de los niños. Si no es así, deberá ser la autoridad judicial la que constituya, en su caso, el acogimiento pretendido. A estos efectos, dispone el artículo 173.3 del Código Civil lo siguiente:

“ Si los padres o el tutor no consienten o se oponen al mismo, el acogimiento sólo podrá ser acordado por el Juez, en interés del menor, conforme a los trámites de la Ley de Enjuiciamiento Civil...”

A este respecto, señalarle que el Real e Ilustre Colegio de Abogados de Zaragoza dispone de un Servicio de Asistencia Jurídica al Menor (S.A.M.E.) donde podrán asesorarle sobre este proceso. Este servicio se presta en las dependencias de la Casa de la Mujer, sita en c/ D. Juan de Aragón nº 2, 1ª planta (tfno: 976 391116), en horario de 16,30 a 19,30 h. de lunes a jueves...>>

3. ACTUACIONES EN MATERIA DE PROTECCIÓN

3.1. DATOS SOBRE MENORES SUJETOS A PROTECCIÓN EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN

A) NUMERO TOTAL DE MENORES BAJO ACCIÓN PROTECTORA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA:

En fecha 1 de enero de 2002639

En fecha 31 de diciembre de 2002:

Total Aragón.....809^{1*}

Huesca 161

Teruel..... 34

Zaragoza627

B) MENORES SUJETOS A LA TUTELA DE LA DIPUTACIÓN GENERAL DE ARAGÓN POR HABERSE APRECIADO UNA SITUACIÓN DE DESAMPARO (Art. 172.1 Código Civil):

1. Número total menores desamparados a 1/ enero/ 2002.....302

Número total menores desamparados a 31/diciembre/ 2002.....291

Total altas..... 81

Total baja 92

2. Situación de los menores a 31 de diciembre de 2002:

- Internados en centros en la Comunidad Autónoma 87

- Internado en otra Comunidad Autónoma 5

- Fugados..... 0

- Acogimiento administrativo 93

^{1*} Se han contabilizado los 140 casos del D-2 pendientes de tomar medida protectora y que están pendientes de valoración.

- Acogimiento judicial	106
C) MENORES RESPECTO DE LOS QUE LA ADMINISTRACIÓN TIENE ASUMIDA LA GUARDA (Art. 172.2 del Código Civil):	
1. Número total de menores en guarda a 1 de enero de 2002	61
Número total de menores en guarda a 31 de diciembre de 2002	81
Total altas.....	75
Total bajas.....	55
2. Situación de los menores a 31 de diciembre de 2002:	
- Internados en centros	47
- Internados en otra Comunidad Autónoma	5
- Fugados.....	0
- En acogimiento familiar	29
D) MENORES PROTEGIDOS CON MEDIDA DE APOYO A LA FAMILIA:	
Apoyos técnicos.....	297
D- 2) EXPEDIENTES ABIERTOS, EN PROCESO DE VALORACIÓN, PENDIENTES DE	
TOMAR MEDIDA:	140
E) NUMERO DE DENUNCIAS Y DEMANDAS PRESENTADAS EN EL PERIODO 01/01/02 A 31/12/02:	
1. Localización:	
- Zaragoza	815
- Huesca.....	136
- Teruel.....	94
- Total	1045

2. Procedencia:

- Juzgados.....	17
- Fiscalía	383
- Policía y Guardia Civil	128
- Instituciones Penitenciarias	0
- M.E.C. - Colegios y Guarderías	36
- Centros de Salud y Hospitales	23
- Servicios Sociales de Base	53
- Centros Municipales de Servicios Sociales	71
- Asociaciones	0
- Padres o Tutores	55
- Internados en centros	0
- Particulares.....	9
- ONGs.....	0
- Otras Comunidades	21
- De oficio.....	11
- I.A.M.	7
- Albergue Zaragoza	131
- Menor	5
- Otros.....	95

F) ACTUACIONES DEL CONSEJO ARAGONÉS DE LA ADOPCIÓN:

1. Número de sesiones en el período 01/01/02 a 31/12/02..... **20**

2. Acuerdos adoptados en dicho periodo:

	TIPO DE ACUERDO	<u>NÚMERO</u>
ACOGIMIENTOS ADMINISTRATIVOS	Acogimiento Administrativo Preadoptivo.	13
	Acogimiento Administrativo Simple.	41
	Acogimiento Administrativo Permanente.	17
CESE DE ACOGIMIENTOS ADMINISTRATIVOS		37
ACOGIMIENTOS JUDICIALES	Acogimiento Judicial Preadoptivo	34
	Acogimiento Judicial Simple	12
	Acogimiento judicial Permanente	8
CESE DE ACOGIMIENTOS JUDICIALES		14
OTROS	Propuestas Adopción Nacional	53
	Propuestas Adopción Internacional	17

G) NUMERO DE SOLICITUDES DE ADOPCIÓN:

1. Presentadas del 01/01/02 al 31/12/02..... **97**

2. Procedencia:

- Zaragoza **59**

- Huesca **28**

- Teruel..... **7**

- Otras Comunidades Autónomas..... **3**

3. Total de solicitudes registradas a 31/12/02 **2.282**

4. Pendientes de estudio:	
- Aragón.....	15
- Otras Comunidades Autónomas.....	2

H) NUMERO DE SOLICITUDES DE ADOPCIÓN INTERNACIONAL:

1. Presentadas del 01/01/02 al 31/12/02	226
---	------------

2. Procedencia:

- Zaragoza	162
- Huesca	48
- Teruel.....	16

2. Distribución de las solicitudes por países:

- Bolivia	3
- Brasil	2
- Bulgaria.....	8
- Colombia	14
- China	24
- Ecuador.....	0
- El Salvador	7
- Polonia	6
- India	24
- Madagascar	0
- Méjico.....	0
- Panamá.....	0
- Perú.....	4
- Rumania.....	0
- República Dominicana	1
- Rusia	49
- Ucrania.....	30
- Venezuela	0
- Vietnam	1
- Sin elegir país	59

4. Situación de las solicitudes 226 solicitudes presentadas en 2002:

- Valoradas idóneas	137
- Idóneas que desisten	4
- Valoradas No idóneas	3
- No idóneas que desisten.....	0
- Pendientes de valoración	86
- Pendientes de valoración que desisten.....	2
- Expe. tramitados por Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales	59
- Expedientes tramitados por ECAIs	99
- Plazo medio valoración de las familias desde fecha solicitud hasta recepción informe de valoración (en meses).....	4,55

5. Número de adopciones internacionales realizadas en 2002. (Menores llegados desde otros países en guarda o adopción, correspondientes a 115 expedientes)..... 118

6. Total de solicitudes acumuladas a 31/12/021.359

7. Situación de todas solicitudes presentadas hasta 31/12/2002:

- Valoradas idóneas	1006
- Idóneas que desisten	117
- Valoradas No idóneas	42
- No idóneas que desisten.....	1
- Idóneas por decisión judicial.....	2
- Pendientes de valoración en total.....	309

8. Situación de las 309 solicitudes pendientes de valoración:

- Paralizados a solicitud de los solicitantes	12
- Que han desistido de su solicitud	151
- Pendientes de valoración en trámite de desistimiento	33

9. Expedientes tramitados:

Exped. tramitados por Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales	344
Expedientes tramitados por ECAIs	437

10. Número de adopciones internacionales hasta 31/12/2002.

(Menores llegados desde otros países en guarda o adopción en los 403 expedientes resueltos).....	439
---	------------

Siguiendo la información facilitada por la Diputación General de Aragón, se aprecia un aumento del número de menores que durante este año se ha encontrado bajo la acción protectora de la Administración (809) en relación con la cifra del año pasado (639), si bien se han contabilizado en aquella los casos pendientes de valoración en el momento de elaborar este informe. Sólo en la provincia de Teruel se aprecia una disminución del número de menores atendidos, que ha pasado de 48 en 2001 a 34 en 2002. Los expedientes abiertos, en proceso de valoración, son 140, cifra sensiblemente inferior a la reflejada el año anterior (243).

El número de menores tutelados por la Administración al encontrarse en situación de desamparo ha descendido, habiéndose producido a lo largo del año menos altas que el pasado y mas bajas. El acogimiento judicial es la medida adoptada en la mayoría de los casos, habiéndose reducido los internamientos en centros de protección y no constando, a fecha 31/12/2002, ningún menor que permaneciera fugado de estos.

Se han incrementado las guardas administrativas de menores, encontrándose los menores en su mayoría internados en centros de protección, y en cinco casos los centros se encuentran fuera de nuestra Comunidad Autónoma. 29 menores se encuentran acogidos por familias.

Nuevamente se registra un mayor número de denuncias y demandas, pasando de 881 a 1045. No obstante, este aumento se ha reflejado únicamente en la provincia de Zaragoza, descendiendo en cambio las presentadas en Huesca y Teruel. Respecto a su procedencia, el volumen más numeroso viene de Fiscalía, siendo destacable el importante incremento de las recibidas desde el

albergue municipal de Zaragoza y la considerable disminución de las procedentes de los Juzgados.

En materia de acogimientos de menores, se aprecia un aumento de los formalizados por la Administración con carácter simple y permanente y una paralela disminución de estos tipos de acogimientos constituidos en sede judicial. Sigue siendo más frecuente la formalización judicial del acogimiento con carácter preadoptivo.

En cuanto a las adopciones nacionales, se observa un incremento tanto del número de solicitudes (especialmente en Zaragoza y Huesca) como de las formalizadas a través del Consejo Aragonés de Adopción, habiéndose reducido de 52 a 15 las solicitudes pendientes de estudio.

Las solicitudes de adopción internacional también han aumentado pero en menor medida que otros años. Huesca es la provincia que proporcionalmente mayor incremento ha experimentado, reduciéndose en dos casos las presentadas en Teruel. Los países del Este son los más demandados, seguidos de China, India y Colombia. De las 226 solicitudes presentadas durante el año, 86 se encontraban pendientes de valoración al finalizar éste, habiéndose reducido igualmente el plazo medio de valoración de las familias a cuatro meses y medio. Se han incrementado los expedientes tramitados por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y se han reducido los gestionados por entidades colaboradoras. A través de esta figura, han llegado a nuestra Comunidad Autónoma durante este año 118 menores procedentes de terceros países.

3.2. VISITAS A LOS CENTROS DE PROTECCIÓN DE LA DIPUTACIÓN GENERAL DE ARAGÓN

3.2.1. RESIDENCIA “SALDUBA”

En el marco de las visitas que anualmente se realizan por personal de la Institución a los centros de protección de menores dependientes del Gobierno de Aragón, en fecha 4 de octubre de 2002 se giró una visita a la Residencia “Salduba”, siendo atendidos por la directora del centro, religiosa de la Congregación de las Hermanas de la Caridad de San Vicente de Paúl.

La edificación en la que se asienta el centro, que consta de planta sótano, planta baja y tres alturas, continúa en un estado adecuado de habitabilidad, orden y limpieza. La construcción de un inmueble anexo ha producido a lo largo del año diversas molestias y problemas derivadas de la propia obra que en el momento de la visita ya había concluido. Se han tenido que volver a pintar varias estancias y el tejado. Por otra parte, durante este año se ha procedido al pintado del patio interior y a la colocación de una mini cancha de baloncesto, habiéndose acondicionado la pared medianera con la nueva edificación construida. También se va a habilitar una pequeña zona ajardinada.

La antigüedad del edificio hace preciso un constante mantenimiento, sobre todo, de las instalaciones generales. Así, la red de fontanería viene presentando desde hace años continuas deficiencias, habiéndose procedido a una limpieza específica durante este año. Pero a la vista de los resultados se tiene previsto efectuar una renovación de las conducciones principales a fin de evitar los inconvenientes que una obra generalizada produciría en el funcionamiento normal del centro.

El personal que atiende a los usuarios se integra por cuatro educadoras religiosas, una de ellas es la directora, y otros cuatro educadores seculares, dos de los cuales eran contratados por la Congregación y los otros dos procedían de la D.G.A. en concepto de personal laboral. Esta anualidad se han producido modificaciones en el sistema de designación, asumiendo la Congregación en el convenio suscrito la dirección y gestión educativa íntegra, encargándose así de la contratación de todos los educadores. Así, este año se ha producido el cambio de tres educadores, una religiosa y los dos que designaba antes la D.G.A., que han pasado a realizar funciones de coordinación en el Servicio de Menores. Por otra parte, una pedagoga de este Servicio colabora y ayuda de forma técnica al equipo educativo del centro, asistiendo varios días a la semana e interviniendo en las reuniones del equipo y en las programaciones que se realizan.

La capacidad del centro se mantiene en once plazas, tras la reducción realizada el año anterior mediante el acondicionamiento de una habitación doble para uso individual del menor con problemas de salud, psíquicos y conductuales, que permanece internado en la residencia desde el año 1994 y al que nos hemos referido en anteriores informes. El menor ha cumplido ya 17 años y si bien en el centro se encuentra perfectamente atendido y su estado de salud está estabilizado, su enfermedad continua el proceso de deterioro a nivel orgánico. Además, debido al cierre del colegio de educación especial al que acudía desde hacía varios años, el menor ha sido trasladado a otro centro de similar régimen al que se va adaptando, si bien el cambio no estuvo exento de problemas. La asistencia a dicho colegio de otro menor con el que había convivido hacía unos años en la residencia ha contribuido, nos comenta la directora, a facilitar el proceso de adaptación. Dada la próxima mayoría de edad del menor y sus patologías irreversibles, se sigue estudiando la alternativa más viable para él, posiblemente institucional al no haber sido posible su acogimiento en familia profesionalizada.

El nivel de ocupación sigue siendo elevado, residiendo diez menores en el momento de la visita. Durante esta anualidad se han producido siete altas y cinco bajas, de las que tres se produjeron por la reinserción familiar del menor, otro menor fue acogido de forma permanente por una familia y una niña fue trasladada a otro centro más adecuado a su alternativa. Cuatro menores permanecen internados desde el año 2001.

Todos los residentes se encuentran bajo la tutela de la Diputación General de Aragón. El menor que se encontraba en régimen de guarda desde hacía

varios años abandonó la residencia en diciembre del año pasado reintegrándose con su familia con el apoyo de un educador.

Si bien en el proyecto educativo del centro se establece como alternativa en la que se trabaja con los menores la reinserción familiar, lo cierto es que dado las elevadas edades de los usuarios y sus problemáticas particulares se trabaja con ellos de forma individualizada, siendo la autonomía personal o emancipación la alternativa más frecuente. Este es el caso de tres menores de 16 años y otra de 14. Una de las primeras lleva internada desde el año 2000, habiéndose fijado en principio como alternativa su acogimiento con carácter no preadoptivo. Pero a la vista de su evolución y situación familiar se ha considerado más viable prepararla para la emancipación.

El menor de más corta edad tiene 10 años y se está trabajando su acogimiento preadoptivo. Las expectativas son buenas, teniendo otros hermanos que ya han sido acogidos en familia y mantienen relaciones entre ellos. A otro menor de 12 años se le está preparando para su reinserción con la familia extensa, siendo un proceso laborioso que requiere cierto tiempo. También se está trabajando esta alternativa con otra menor de 13 años.

Continúa en la residencia el menor de nacionalidad marroquí que ingresó a mediados del año pasado. Se ha intentado su repatriación en varias ocasiones al haberse localizado a sus familiares pero por diversas problemáticas con el Consulado de Marruecos en Barcelona no se ha podido materializar el regreso. El menor se encuentra adaptado y no presenta problemas significativos, si bien ya ha cumplido 14 años y lleva más de nueve meses en nuestro país por lo que debería proveérsele de la documentación que establece la legislación de extranjería.

Nos comenta la directora que en los meses de verano estuvo internado un menor con problemas de salud mental que alteró la normal convivencia en el centro en perjuicio del resto de los menores. En este sentido, se indica la conveniencia de contar con otra habitación más de uso individual para alojar en ella a los menores que, por su situación y para su mejor adaptación, así lo requieran. En cualquier caso, se detecta la necesidad de contar con recursos específicos para la atención de estos menores que precisan de una atención profesional y especializada de la que se carece en los centros de protección existentes.

3.2.2. RESIDENCIA “INFANTA ISABEL”

El centro fue visitado el día 14 de noviembre de 2002, siendo atendidos por las personas al frente de la dirección técnica y administrativa de la residencia, habiendo pasado la religiosa de la Congregación de las Hermanas de la Caridad

de Santa Ana que ejercía la dirección única desde hacía muchos años a desarrollar funciones directivas en materia administrativa.

Durante este año se han concluido las obras de remodelación de una amplia sala situada en la entrada para ubicar allí tres despachos, una sala de reuniones y un almacén. El antiguo despacho de la directora se ha habilitado para la atención psicológica de los menores internados en los tres centros de la zona. Se han realizado diversas inversiones en fontanería y electricidad y se ha acondicionado una caseta para mantenimiento. Se han remodelado los baños de las zonas de lactantes y de acogida. También se ha adquirido diverso material informático. En el momento de la visita se estaba procediendo a la limpieza y abrillantado de los suelos.

La edificación donde se asienta este jardín de infancia, que atiende a niños de 0 a 6 años con medida de tutela o guarda administrativa, va a ser remodelada a partir del año próximo. Así, en la planta baja la zona donde se encuentran los niños que padecen enfermedades y discapacidades crónicas, que cuenta con aire acondicionado y un baño, se va a destinar a los bebés y dispondrá de tres cunas, los armarios, las hamaquitas y la zona de comedor. La actual zona de lactantes, que ahora cuenta con diez cunas, se habilitará con cinco camas y contará con espacio para tres cunas con miras a la conveniencia de facilitar que los hermanos, en su acogida y adaptación, puedan estar juntos compartiendo espacios. En la planta superior, la "Casa amarilla" se va a reconvertir en zona de almacén, y la "Casa rosa" que tiene una mejor distribución y dispone de aire acondicionado se habilitará con cinco camitas y sus armarios.

En la actual zona de acogida se encontraban en el momento de la visita los menores que padecen enfermedades y discapacidades crónicas. Continúa en el centro el niño con parálisis cerebral que lleva allí desde su nacimiento y ya ha cumplido 7 años, sin que se haya podido materializar por ahora el internado en ASPACE; se ha procedido a adquirir una grúa para facilitar sus movimientos. La enfermedad degenerativa que padecía otra niña internada el año pasado se ha desarrollado también en una de sus hermanas residentes, encontrándose la primera en el hospital y la segunda en el centro siendo atendida por dos profesionales. La continua presencia en el Jardín de Infancia de niños que padecen deficiencias físicas y/o psíquicas, lo que exige unos cuidados y atención especializada en la línea de lo dispuesto en el art. 5 del Decreto 238/1994, de 28 de diciembre, ha llevado a prever en la próxima reordenación de la residencia la creación de una unidad específica para atender las necesidades especiales de los menores que padezcan enfermedades crónicas y se encuentren encamados, sin posibilidad de movimiento o evolución de desarrollo normalizado, precisando de un centro sociosanitario. La capacidad será de tres o cuatro plazas y se mantendrá mientras existiera la imposibilidad de derivación a un centro especializado.

Durante este año se ha producido una reorganización administrativa y funcional en la residencia, abarcando el nuevo esquema a los tres centros de la zona y que se va a consolidar en el año próximo con la reestructuración del Jardín de Infancia. Así, se ha establecido una dirección única, distinguiéndose entre la

subdirección técnica (que comprende los servicios especializados del pedagogo, la atención psicológica y el servicio médico) y la subdirección administrativa (con el personal administrativo, de mantenimiento y de seguridad) de las tres residencias en conjunto.

La reestructuración indicada en la residencia "Infanta Isabel" va dirigida a la consecución de los siguientes objetivos:

-- Ofrecer una respuesta inmediata para los casos que precisen una intervención de carácter urgente.

-- Colaborar en el estudio, observación y el apoyo al diagnóstico de la alternativa y medidas de protección más adecuadas a cada caso.

-- Proporcionar a los menores una educación integral y compensadora que responda a sus necesidades y carencias, dispensando las atenciones educativas y de cuidado necesarias para su desarrollo y cumplimiento de la alternativa.

-- Favorecer y preparar a los menores en la consecución de la alternativa determinada.

-- Priorización en la reinserción e integración familiar en familia propia o de acogida en sus diversas modalidades con el fin de reducir al máximo los internamientos.

El ámbito territorial del Jardín de Infancia se centrará en la provincia de Zaragoza y se extenderá a toda la Comunidad Autónoma en los casos de menores de 6 años que sean susceptibles de acogimiento familiar. Se prevé la gestión pública y/o concertada con dirección pública.

La capacidad del centro se fija en veinte plazas de atención directa, distribuidas en tres unidades funcionales: acogida, residencial y específica.

La Unidad de Acogida se situará en la planta baja, distinguiéndose la zona de acogida para menores de entre 16 meses y 6 años con capacidad para cuatro menores y la zona de acogida e internamiento para lactantes con idéntica capacidad. Será atendida por diez técnicos y un coordinador, todos ellos personal de carácter público.

La Unidad Residencial se ubicará en la "Casa Verde" de la misma planta, con capacidad para seis-ocho menores de entre 16 meses y 6 años, atendidos también por personal público en número de siete técnicos y un coordinador.

En la primera planta se situará la Unidad Específica para menores con necesidades especiales a la que nos hemos referido con anterioridad, atendida por personal religioso, cinco técnicos entre los que se encuentre una responsable de apoyo y coordinación. Para el supuesto de que no exista ningún menor con necesidad de ser atendido en esta Unidad (por concierto con centros especializados u otras circunstancias), se prevé la posibilidad de reconvertirla en

unidad funcional de internamiento, incrementando así la capacidad de la residencia en cuatro plazas.

El personal de atención de esta residencia se ha establecido de la siguiente forma: el director y subdirector técnico (para toda la zona); como personal educativo se reducen de veintisiete a veinticuatro los técnicos de jardín de infancia (destacándose la necesidad de tener en cuenta las trabajadoras próximas a la jubilación); dentro del personal auxiliar se incluye a tres cocineros, un ayudante de cocina y un jefe de unidad (en esta residencia se elaboran las comidas para los tres centros) y ocho trabajadores de servicios domésticos; como personal técnico especializado de apoyo se cuenta con un médico y un ATS, un pedagogo (profesional incorporado a la residencia con carácter fijo durante esta anualidad) y la atención psicológica, prestada por tres profesionales del Servicio Provincial que se desplazan a la residencia; el personal de servicios generales se integra por el trabajador con funciones de mantenimiento y el Administrador de zona con responsabilidad de Subdirección Administrativa. Además está el servicio de seguridad de la zona, continuo las 24 h. al día.

El nivel de ocupación del centro ha descendido notablemente durante esta anualidad, habiendo influido en ello diversos factores entre los que destaca el incremento de acogimientos no preadoptivos directos de niños que no llegan así a ingresar en la residencia (de hecho se comenta que sólo ha ingresado un bebé en todo el año). Ello denota la importancia de poder contar con suficientes familias de acogida temporal que puedan hacerse cargo de bebés de forma inmediata mientras se realiza la valoración del caso, evitando así internamientos de niños de corta edad. Otro factor que ha influido en el bajo nivel de ocupación ha sido la considerable reducción de los tiempos de internado con la consecución más rápida de la alternativa prevista para cada menor, siendo muy puntuales los internamientos superiores a seis meses. La media de menores internados en este año ha sido de 11.

Así, si en el año 2001 fueron atendidos 82 menores, en el presente la cifra se ha reducido a 67, con un total de 35 ingresos en el momento de la visita frente a los 66 del año anterior.

Por cumplimiento de la alternativa prevista, las cifras son las siguientes: en acogimiento preadoptivo, este año han salido del centro 25 menores (14 en 2001), lo que supone un porcentaje del 37,31% frente al 17% anterior; en acogimiento no preadoptivo, 12 menores (8 en 2001), es decir, un 17,91% frente al 9,75 de 2001; para reinserción familiar abandonaron el centro 15 menores (24 en 2001), lo que supone un 22,38% frente al 29,26% anterior y por cambio de centro 4 (5 en 2001), del 6,09% se ha pasado al 5,90%. En total, a 31 de octubre de 2002 habían salido de la residencia 56 menores (quedando 11 pendientes, el 16,41%) mientras que en 2001 la cifra fue de 51 (quedando 31 pendientes para 2002, el 37,80%). Se observa, por tanto, un notable incremento de los menores que abandonan el centro para ser acogidos en familia, reduciéndose los casos en que los niños se han reinsertado en su propia familia.

Se comenta la problemática que supone el ingreso en ocasiones de niños mayores de 6 años, motivados mayormente por evitar la separación de los hermanos. Durante este año se han producido cuatro ingresos de menores de 7, 8 y 9 años que lógicamente presentan diferentes necesidades y requieren otro tipo de atenciones que los niños más pequeños a los que se dirige el recurso. Se plantea la posibilidad de que las familias de acogida temporal de emergencia pudieran hacerse cargo de este tipo casos.

3.2.3. RESIDENCIA “MEDINA ALBAIDA”

Este centro fue visitado el día 25 de noviembre de 2002, siendo atendidos durante la misma por el director y la subdirectora técnica.

Las condiciones materiales y de habitabilidad de la residencia, asentada en una edificación tipo chalet de dos plantas y ocho años de antigüedad, son adecuadas y acordes con la finalidad del recurso. En el momento de la visita se está realizando la limpieza y aseo de las habitaciones y baños por el personal encargado de estos servicios. A lo largo del año se han venido realizando las inversiones de equipamiento precisas, habiéndose instalado una rampa exterior para mejorar la accesibilidad del inmueble, aunque no se dispone de ascensor para acceder a la planta superior.

El personal de atención a los menores se encuentra estabilizado desde el año pasado, formando el equipo educativo ocho educadores de la asociación Marboré que desarrollan sus funciones en virtud del convenio firmado con la Diputación General de Aragón. Junto con el director, la subdirectora técnica atiende directamente tanto esta residencia como el centro de observación y acogida. Para los servicios domésticos se sigue contando con dos personas, habiéndose solucionado por el momento los problemas que reflejamos en informes anteriores en relación con la continua situación de baja de una trabajadora. Además, se aprecia una mayor celeridad a la hora de cubrir las bajas laborales del personal.

La capacidad del centro se mantiene en doce plazas, encontrándose internados ocho menores en el momento de la visita. La labor de intervención familiar previa dirigida a evitar, en la medida de lo posible, la separación del menor y su familia biológica ha reducido el número de ingresos durante este año en relación con el anterior en el que se atendió a veinticinco menores.

Así, hasta la fecha de nuestra visita, se habían producido en el año nueve altas y siete bajas, siendo atendidos en el centro un total de quince menores derivados por el Servicio Provincial de Zaragoza, no encontrándose ninguno de las provincias de Huesca y Teruel.

Se siguen reduciendo en la medida de lo posible los tiempos de estancia, siendo que todos los menores residentes en el momento de la visita habían ingresado en el centro a lo largo del presente año. De los tres menores que

llevaban varios años en la residencia y a los que nos referimos en el informe del año anterior, sólo continuaba internado el menor de 17 años con diversos problemas de discapacidad que precisa una atención continua y permanece en el centro desde el año 1998. Su particular situación está haciendo muy dificultoso el logro de una alternativa adecuada, centrada en un acogimiento de características especiales que precisaría una familia profesionalizada.

De los siete menores que han causado baja en el centro durante este año, cuatro fueron acogidos en régimen preadoptivo y uno de forma permanente. En un caso se modificó la alternativa prevista a la vista de la edad del afectado y los problemas de conducta que presentaba, enfocándose la labor hacia su autonomía personal. Un menor con diversos problemas psiquiátricos falleció durante su estancia en el centro.

La residencia está orientada específicamente a la preparación de los menores para su paso a un acogimiento familiar de carácter preadoptivo, permanente o en familia extensa, lo que implica una filosofía y una forma de trabajo determinada que no permite atender adecuadamente a menores que, por su edad o circunstancias, están dirigidos hacia otro tipo de alternativas (autonomía familiar, acogimientos simples...). En este sentido, la dirección del centro nos comenta que para los menores preadolescentes y adolescentes, especialmente a partir de los 14 años, el acogimiento permanente ha de considerarse más como una medida que como una alternativa, de tal modo que se vaya trabajando con el menor en función de la viabilidad del caso, con criterios de temporalidad y especialmente de voluntariedad del interesado; de hecho, son frecuentes las interrupciones en los proyectos individualizados que se producen con los menores de estas edades y los cambios de alternativa que han de realizarse.

Desde que se abrió este recurso en el año 1995, han sido atendidos ochenta menores (ocho de los cuales han ingresado en dos ocasiones en la residencia). El 70% de los mismos se encuentran con una familia, siendo el acogimiento preadoptivo la forma más común de acogida, aunque últimamente se están potenciando, como indica la legislación al efecto, los acogimientos permanentes en familia extensa que requieren menos preparación del menor.

3.2.4. RESIDENCIA “JUAN DE LANUZA”

Este centro, dirigido al desarrollo de las funciones de orientación y acogida de menores en la provincia de Zaragoza, fue visitado el día 25 de noviembre de 2002, siendo atendidos por el director y la subdirectora técnica.

La edificación en la que se asienta es similar a la de la residencia “Medina Albaida”, configurándose como un inmueble tipo chalet con dos plantas y sótano. Las específicas funciones que desarrolla este recurso hacen imprescindible un adecuado e intenso mantenimiento y la reposición continua del equipamiento, manteniendo así unas condiciones de habitabilidad correctas. El

pintado de las dependencias y las mejoras del mobiliario se realizan de forma periódica, renovándose al menos una de las habitaciones cada anualidad. En el momento de la visita se iba a proceder a la reforma de la instalación eléctrica y a acondicionar la zona ajardinada.

El personal de atención a los menores se integra por el director, la subdirectora técnica y once educadores en jornada completa, pertenecientes a la asociación Marboré, realizando uno de ellos las funciones de coordinación y apoyo.

La capacidad del centro, que es de once plazas, se ha visto desbordada durante esta anualidad al haberse incrementado de forma notable los ingresos y menores atendidos en la residencia, resultando porcentualmente que diariamente se registra como mínimo un ingreso, lo que supone prácticamente el doble que el año anterior, cuando la media de ingresos mensuales se encontraba entre 10-15 menores. Teniendo en cuenta la limitada capacidad del recurso y que su función básica es la acogida inmediata en protección ante situaciones de abandono, la temporalidad del ingreso se considera esencial para evitar la saturación del centro y acelerar la resolución de la situación del menor. En este sentido, la normativa aplicable establece el plazo de un mes, prorrogable por otro mediante resolución administrativa motivada. Estos plazos no obstante suelen cumplirse por norma general. Así, de los 206 ingresos que se habían producido en el año hasta el momento de nuestra visita, la duración de la estancia del menor fue inferior a un mes en 180 casos, se prorrogó hasta dos meses en 17 ocasiones y sólo un menor estuvo en el centro más de dos meses. En el momento de la visita, se encuentran ocho menores acogidos.

Sin perjuicio de la duración de las estancias de los menores en el COA, se comenta que el incremento del número de ingresos que se vienen produciendo viene motivado fundamentalmente por dos factores: la presencia de menores no acompañados procedentes de terceros países y la derivación al centro por parte de diferentes estamentos de menores cuya situación y problemática no presenta a priori los caracteres que aconsejen una inmediata separación familiar y consiguiente ingreso, siendo por ello conveniente a juicio de la dirección el realizar una valoración sobre la concurrencia en la situación del menor de las características indicadas a fin de evitar ingresos que no se corresponden con la finalidad del recurso y precisan otro tipo de medidas más acordes con la problemática planteada.

De los 206 menores que han ingresado en la residencia a lo largo del año, sólo en 41 casos la derivación se realizó desde el Servicio Provincial de Zaragoza. El resto fueron derivados por la Fiscalía o la Policía. Se comenta al respecto que la valoración de la situación de desprotección del menor debería realizarse con carácter previo por el Servicio Provincial o la Fiscalía, evitando así ingresos de menores que no se encuentran en una efectiva situación de abandono que aconseje la adopción de esta medida, siendo que a lo largo del año se han venido presentando estas situaciones que normalmente concluían con la rápida baja del menor al comprobarse su verdadera situación y solventarse la problemática que presentaba, sin perjuicio del estudio y orientación del caso si se

aprecia una posible situación de riesgo (normalmente son situaciones de conflictividad familiar que suponen un 25% de los ingresos que se producen). La subdirectora del Servicio de atención a la infancia y tutela, presente también en la visita, indica que se está estudiando a este respecto la posibilidad de constituir un servicio de atención para estos casos las 24 horas del día.

El motivo más frecuente de ingreso en el centro es el abandono/desamparo (144 casos), seguido de los problemas de conducta (33). Los ingresos motivados por fuga de otro centro o del hogar familiar suelen venir asociados con estos problemas conductuales, habiéndose registrado 13 y 2 altas respectivamente por estas causas. Las situaciones de malos tratos fueron la causa de 13 ingresos durante este año. Se destaca la importancia del desarrollo de una terapia familiar en los casos de ingresos por conflictos familiares.

Las edades de los menores acogidos son cada vez más elevadas; de hecho, los casos de menores de hasta 10 años no son en absoluto frecuentes (6), habiéndose registrado 54 ingresos de menores de entre 11 y 14 años. Las edades más comunes abarcan de los 15 a los 18 años (147), por lo que el centro se está especializando en la acogida de estos menores, tratando en la medida de lo posible que los menores de 10 años pasen a familias de acogida.

La fuga del centro se ha convertido en la causa mayoritaria de las bajas que se producen (73), teniendo en cuenta el elevado número de menores no acompañados de terceros países que son acogidos por el recurso (sesenta fugas fueron protagonizadas por menores inmigrantes) y el carácter de lugar de tránsito que tiene la ciudad. La reinserción familiar ocupa el segundo lugar (63), lo que está en consonancia con las consideraciones apuntadas anteriormente en relación con la causa del ingreso de muchos menores. En 50 casos, los menores fueron remitidos a otro tipo de centro y dos pasaron a acogimiento familiar. Por mayoría de edad, se procedió a dar de baja a 8 acogidos y 2 menores fueron repatriados.

La presencia de menores procedentes de terceros países va en aumento. Esta población supone el 57,76% de los ingresos que se han realizado en el centro (119 de los 206 ingresos producidos en el año hasta el momento de la visita). Junto a los menores de nacionalidad marroquí (53), los menores procedentes de Rumanía han protagonizado el mayor número de ingresos (41) y también de fugas. Como señalábamos, sesenta menores inmigrantes se han fugado este año del centro, siendo la mayoría de edades superiores a 16 años; treinta fueron reinsertados con su familia, normalmente menores de corta edad; se facilitó el acogimiento residencial a quince de ellos; ocho resultaron ser mayores de edad y tres fueron internados en el centro de internamiento por medida judicial "San Jorge". Las repatriaciones suelen ser complicadas por la frecuente negativa de las autoridades de sus países de origen a recibirlos, entre otras causas, por carecer de documentación veraz.

Las características de los menores que acoge el centro ponen de manifiesto la necesidad de recursos específicos para las diversas problemáticas que presentan (acogida, terapéutico, de reinserción, para inmigrantes...). Sería

aconsejable poder disponer de centros pequeños con calidad de atención y personal especializado, evitando así el tener que remitir a los menores a dispositivos de otras Comunidades Autónomas, con lo que ello puede suponer para el menor, siendo además considerable la cuantía de los recursos económicos que se destinan a sufragar la estancia del menor en estos centros alejados de Aragón.

La seguridad de la zona sigue encomendada a una empresa privada, realizando sus funciones durante las 24 horas del día. Este año ha disminuido el número de denuncias por hurtos y robos producidos tanto en el interior como en el exterior del edificio.

3.2.5. RESIDENCIA “CESARAUGUSTA”

La visita a este centro de protección se realizó en fecha 7 de noviembre de 2002, siendo atendidos como en todas las ocasiones por su director. La edificación en que se asienta el recurso sigue el proceso de remodelación que se inició ya hace varios años, habiéndose concluido prácticamente las obras desarrolladas por los alumnos de la segunda Escuela Taller.

Los menores internados residen en los cuatro pisos que se construyeron a través de la remodelación de una de las alas del inmueble, dividiéndose en dos grupos que se ubican en cada una de las dos plantas. Si bien se mantiene la configuración inicial, las estancias y habitaciones resultan cada vez más acogedoras, habiéndose ido adquiriendo poco a poco diverso mobiliario y enseres y decorándose los pisos con la colaboración de los usuarios que cada vez se implican más en la limpieza y el orden de las viviendas, según nos comenta el director.

El personal de la residencia no ha sufrido variaciones durante el año. No se ha incrementado el número de educadores, continuando los catorce que atendían a los menores el año anterior. Ello sigue haciendo inviable por el momento la utilización de los pisos a pleno rendimiento y la distribución de los menores en grupos más homogéneos, atendiendo por ejemplo a sus edades y autonomía laboral, lo que permitiría una atención más específica y facilitaría la convivencia. Así, los menores se ubican en los pisos siguiendo criterios variados y desarrollan sus actividades cotidianas y de relación en uno de los de cada planta, utilizándose las salas comunes del otro para el ocio y esparcimiento.

La continua evolución que se viene observando en la población que atiende esta residencia ha obligado a ir remodelando el proyecto pedagógico y educativo del recurso. Así, en un primero momento se orientó el centro con carácter mixto a la inserción familiar y laboral de los menores internados. A medida que se incrementaban las edades de los menores que llegaban al recurso se fue observando la necesidad de dirigir la labor fundamentalmente hacia la inserción sociolaboral, lo que ha venido dando excelentes resultados con los menores en los proyectos de autonomía personal, considerándose el medio laboral como el ideal para la reinserción. Posteriormente, ingresaron en la

residencia un número elevado de menores que presentaban complejas problemáticas personales, familiares y sociales, que presentaban bastante agresividad y continuas situaciones conflictivas, llegando a situarse en un 50% el número de residentes que habían sido sometidos a medida educativa de reforma. Ello motivó igualmente un cambio de orientación en el proyecto a desarrollar con los usuarios pues la mayoría de ellos no se llegaban a insertar laboralmente. La contratación de una persona que realiza funciones de vigilancia y seguridad ha contribuido, nos señala el director, a normalizar en la medida de lo posible la convivencia, por el efecto disuasorio que produce en los menores más conflictivos, junto al hecho de la reducción del número de residentes que presentan estas conductas. En el momento de la visita, sólo cinco usuarios habían sido sometidos o tenían pendiente alguna medida judicial de reforma.

Durante este año, nos destaca el director la heterogeneidad de la población atendida pues, junto a menores dirigidos a su inserción laboral, conviven otros más problemáticos con medidas judiciales de reforma, destacando el mayoritario incremento de los menores inmigrantes no acompañados que han venido ingresando en la residencia a lo largo del año.

Así, en el momento de la visita se encontraban residiendo once menores inmigrantes, lo que supone casi el 50% de los internos pues el centro tiene capacidad para veinticuatro menores. Esta tendencia, ya iniciada el año pasado, se ha visto remarcada en el presente, especialmente en la época estival. Las problemáticas que presenta este colectivo en relación a su atención por parte de los servicios de menores son variadas. En este sentido, se indica la conveniencia de protocolizar y coordinar las actuaciones necesarias para poder determinar la edad real de los inmigrantes, a través de las pruebas médicas oportunas, antes de proceder a la declaración de desamparo y asunción de la tutela *ex lege*, pues la normal indocumentación de los mismos y la tendencia a la falsedad de los datos que proporcionan suele conllevar que se tutele a jóvenes que ya han cumplido la mayoría de edad. En este sentido, la Circular 3/2001 de la Fiscalía General del Estado relativa a < Actuación del Ministerio Fiscal en materia de extranjería > recuerda la necesidad de que *“... por parte de todos los agentes implicados en el procedimiento - Ministerio Fiscal, Fuerzas y Cuerpos de Seguridad e instituciones sanitarias - se desarrollen los correspondientes protocolos de actuación, que permitan garantizar la plena coordinación entre todos y determinar así con la mayor celeridad posible la edad del extranjero indocumentado, así como, en su caso, la puesta del menor a disposición de los correspondientes servicios de protección “*.

Otro problema que se detecta en relación con estos menores extranjeros no acompañados es la práctica inexistencia de recursos de atención para ellos pues su situación normalmente transitoria unido a la dificultad con el idioma condiciona las posibilidades de lograr una escolarización óptima y, por otra parte, al no estar en posesión de la documentación precisa (la obtención del permiso de residencia suele demorarse y el permiso de trabajo no suele concederse) no se les puede insertar laboralmente ni siquiera ofrecerles una adecuada formación pues no pueden participar en los cursos de formación del INEM, lo que reduce las

opciones a talleres formativos desarrollados por contadas instituciones (Fundación Federico Ozanam, Codef...). Por ello, aunque desde el centro de protección se les presta toda la atención posible y se atiende adecuadamente a sus necesidades, se carece de una respuesta eficaz a estas situaciones de cara al futuro de los afectados.

El nivel de ocupación durante esta anualidad ha sido elevado, llegando a tener que habilitarse en los meses de agosto y septiembre las habitaciones de los educadores como dormitorio para los menores al tener internados a veintiséis menores. A lo largo del pasado año, se produjeron numerosas bajas de residentes que abandonaron la residencia por haber culminado su proceso de autonomía personal, disponiendo muchos de ellos de un trabajo. Por eso, la mayoría de los actuales residentes han ingresado en el centro durante este año, procediendo uno de Huesca y otro de Teruel.

Visitamos la zona de la residencia rehabilitada por los alumnos de la segunda Escuela Taller. En la planta sótano se ha ubicado la sala de calderas, lavandería, servicios y vestuarios y una amplia cocina central con varias cámaras y almacenes. La planta calle dispone de una recepción, cafetería, parte de la cocina y los comedores de residentes y personal. En la primera planta se sitúan las habitaciones y baños. Se dispone de cuarenta y cinco habitaciones de diferentes dimensiones, que pueden por ello habilitarse de forma individual o doble, por lo que el número de plazas reales podría rondar las setenta. Todas son exteriores y disponen de armario empotrado y termostato individual. Si bien el conjunto está prácticamente culminado, todavía no se conoce el destino final de la edificación, barajándose como en años anteriores diversas posibilidades (residencia para estudiantes...). Lo que no debería demorarse es su efectiva utilización.

Por otra parte, se observa el vallado de la zona más próxima al muro de contención del patio exterior, cuyo deteriorado estado ya fue puesto de manifiesto en anteriores informes.

La zona central del inmueble, donde se encuentra el hall de entrada, los despachos de dirección y administración y diversas estancias de almacenaje, serán objeto de reforma por la tercera Escuela Taller, pudiendo iniciarse las obras en breve si se aprueba el proyecto presentado, cuya financiación se realiza por el IAEM (60%) y el IASS (40%). El director nos muestra su satisfacción por los resultados obtenidos con los alumnos de esta Escuela en los dos cursos realizados pues la inserción laboral suele ser del 100% y los alumnos además adquieren una formación personal muy valiosa para su futuro, lo que viene corroborado a través del seguimiento que se realiza de los alumnos en colaboración con el INEM.

3.2.6. VIVIENDA HOGAR DE MENORES - HUESCA -

Como ya indicamos en el Informe del año anterior, desde el mes de julio de 2001 se encuentra en funcionamiento en la capital oscense un piso vivienda para menores con medida de protección, tras el cierre de la residencia "Lorenzo Loste" cuyo inmueble continúa cerrado en espera de concretar el nuevo destino de la edificación.

En fecha 17 de octubre de 2002 se realizó una visita a la vivienda, siendo atendidos por la coordinadora del recurso que gestiona la entidad "Cruz Roja Española", habiéndose renovado el convenio para esta anualidad sin introducir modificaciones sustanciales.

El piso de acogida mantiene la configuración con que comenzó a funcionar y se encuentra en adecuadas condiciones de habitabilidad. No obstante, la convivencia diaria y el paso del tiempo hacen preciso arreglar algunos deterioros en las paredes y proceder al pintado de las estancias, lo que se iba a realizar en breve. Se comenta por la coordinadora que sería beneficioso poder disponer de más habitaciones individuales y de una zona exterior privada para los menores, sin perjuicio de que la ubicación del edificio en la zona donde se encuentra tiene también ventajas.

El personal que atiende esta unidad de convivencia se integra por la directora, funcionaria del I.A.S.S., la coordinadora y seis educadores contratados que son en su mayoría los mismos que trabajaban con los menores la pasada anualidad, habiéndose realizado un único cambio de uno de ellos. Se considera que el número de educadores es apropiado teniendo en cuenta las características y objetivos del recurso, siendo deseable que se mantenga una estabilidad en el personal que trabaja con los menores. De lunes a viernes hay dos educadores por las tardes que están con los menores y les ayudan en los estudios; por la noche y durante los fines de semana hay un educador. En ocasiones, se cuenta con el apoyo de una voluntaria los sábados y domingos.

La capacidad del recurso se sitúa en ocho plazas, estando al límite de su ocupación en el momento de la visita. Continúa en el piso, con una prórroga de la tutela al haber cumplido la mayoría de edad, el joven inmigrante que estaba estudiando en la escuela de hostelería y recibía refuerzos educativos para poder obtener el título correspondiente. Se ha tramitado su permiso de residencia y actualmente se está en proceso de obtener el de trabajo, con miras a la firma de un precontrato con una empresa del Pirineo para trabajar en ella los fines de semana y continuar con los estudios hosteleros durante la semana. Se ha solicitado una plaza de residencia en un piso que gestiona Cáritas en la capital oscense para atender estos casos.

La menor de 14 años que estaba embarazada y se encontraba viviendo en el piso cuando lo visitamos el año pasado, dio a luz un niño y tras varias vicisitudes regresó a la vivienda con el bebé, donde permaneció dos meses habiendo pasado hace unas semanas a convivir con una familia del medio rural en régimen de acogimiento. A estos efectos, se comenta por la coordinadora del programa lo inadecuado que resulta la convivencia en el piso de bebés y niños de corta edad, tanto por la atención profesional específica que requieren como por

los problemas que surgen con el resto de usuarios, especialmente si se encuentran menores que presentan cierta conflictividad. Así, se indica que si bien la vivienda funciona también como centro de orientación y acogida, se entiende que ello es para situaciones de urgencia que lógicamente tienen una corta duración en el tiempo (unos días, una semana, un mes a lo sumo) hasta que se determina la alternativa o recurso adecuado a la problemática, pues las estancias que se prolongan más tiempo trastornan la normal convivencia en detrimento de todos los implicados y usuarios. En este sentido, también se comenta el ingreso durante seis meses de dos hermanos de 4 y 5 años que recientemente han sido adoptados.

En el momento de la visita se encontraban residiendo en el piso ocho menores de entre 10 y 18 años, seis con medida de tutela y dos en guarda. Estos son dos chicos de 13 y 14 años que presentan cierta conflictividad derivada de las problemáticas familiares que han vivido. Para el primero está previsto asumir su tutela y se está estudiando la posibilidad de trasladarlo a una residencia del medio rural (Codos), aunque se considera que el acogimiento con una familia que no tuviera hijos podría ser una mejor alternativa. El segundo menor lleva varios meses en la vivienda y parece que el trabajo se orientará hacia la emancipación o autonomía personal dirigiéndole hacia su preparación laboral. Se detecta el problema de la escasez de familias de acogida para estos menores. Por otra parte, sigue en estudio la posible apertura de otra vivienda en una localidad de la provincia para los menores que presenten especiales problemas conductuales.

Otro menor residente tiene 16 años y fue tutelado por problemas de conducta unido al aislamiento y precariedad de medios de su familia, aunque no existe abandono. De hecho, el menor visita a sus padres los fines de semana y está realizando un módulo de automoción, habiéndose apreciado una notable mejoría en su situación a todos los niveles.

Las tres menores que se encuentran viviendo en el piso tienen 10, 12 y 15 años. Las dos primeras son hermanas y han ingresado hace unos días procedentes de un centro de otra Comunidad Autónoma. Se van a reinsertar con su familia, que ha recuperado su custodia y se ha asentado en Huesca, y el objetivo de su estancia es favorecer el natural proceso de adaptación a la nueva vida familiar tras varios años tuteladas por la Administración. Con la tercera menor, que ingresó hace nueve meses, se está trabajando también la reinsertión familiar con unas ciertas condiciones.

La coordinadora nos comenta el problema surgido con un menor de 13 años que se ha fugado recientemente de la residencia por tercera vez. Se trata de un menor procedente de Zaragoza que padece una deficiencia psíquica ligera y que ha vivido desde niño una situación de gran abandono familiar. Se encuentra bajo la tutela administrativa desde hace varios años, habiendo estado internado en la residencia "Lorenzo Loste"; posteriormente, paso a un centro en Zaragoza del que se fugó, presentándose voluntariamente seis meses después en el COA solicitando que se le trasladara nuevamente a Huesca. Así, ha estado en el piso durante más de seis meses hasta que se ha vuelto a fugar. Se

comenta que si bien al principio se adaptó en cierto modo a la residencia, la llegada de otros menores que presentaban cierta conflictividad ha alterado la convivencia en gran medida, produciéndose continuas situaciones de amenazas, insultos y agresiones tanto hacia los educadores como hacia el resto de usuarios. Se indica que el menor precisa de otro tipo de recurso donde pueda recibir una atención específica prestada por personal especializado, incluso se propuso buscar una familia de acogida profesionalizada, pero debido a la insuficiencia de recursos de este tipo o a otras consideraciones no se ha actuado y el menor se ha fugado de la residencia. A la vista de lo anterior, se acuerda la apertura de un expediente de oficio a fin de promover la atención específica que requiere el menor, habiéndose formulado una Sugerencia a este respecto (Expte. DI-1200/2002).

Desde que se abrió el piso hasta el mes de octubre del presente año han sido atendidos veinticinco menores (13 chicos y 12 chicas), dos de ellos ingresaron en varias ocasiones. La media de permanencia en el recurso ha sido de dos meses y medio, siendo el ingreso de mayor duración de quince meses. Salvo en dos casos en que se superó el año, el resto de los menores han permanecido menos de uno en la vivienda. En una ocasión el régimen de estancia fue de centro de día.

Por el lugar de procedencia, dieciocho menores eran nacionales, cinco procedían del Magreb, uno de América del Sur y otro de la Europa del Este. Por el recurso de procedencia, trece menores ingresaron procedentes del domicilio familiar, seis venían de otro centro de acogida, cinco de un centro residencial y uno vivía en la calle. La medida legal adoptada al ingreso fue de tutela en doce ocasiones y de guarda en otras doce.

Diez menores eran internados por primera vez, el resto ya habían sido internados en otras ocasiones. Las edades más frecuentes de ingreso han sido de 13 a 15 años, habiéndose procedido al internamiento de cuatro menores de 6 años y permaneciendo en el piso el joven mayor de edad antes aludido.

Las bajas se han producido por reinserción familiar en cinco ocasiones, por regreso al centro de protección de referencia en dos y por derivación a otros dispositivos en siete casos, sin perjuicio de las fugas que se han producido en cuatro ocasiones.

En líneas generales, se puede concluir que el recurso funciona adecuadamente con arreglo a sus objetivos y proyecto educativo y que esta forma de unidad convivencial resulta muy beneficiosa para los menores, por el tipo de atención y la forma de vida más semejante a la familiar.

3.2.7. VIVIENDA HOGAR DE MENORES - TERUEL-

Se giró visita a la Vivienda-Hogar tutelada de Teruel el día 25 de noviembre de 2002, desde las 11'00 h. a las 12'30 horas, siendo atendidos en la

visita por el, hasta la fecha, Coordinador de la Vivienda Hogar, por parte de Cruz Roja y por el Coordinador de la Vivienda por parte del I.A.S.S.. El primero puso en antecedentes al Asesor visitante de haber presentado, por razones personales, su dimisión como Coordinador de la Vivienda por parte de Cruz Roja.

Durante la visita, y dada la presencia en la Vivienda de la que, en sustitución del anterior, asumirá la función de Coordinadora de la Vivienda, y de varios de los educadores que prestan sus servicios en la vivienda, se mantuvo un intercambio de opiniones sobre el funcionamiento de la misma a lo largo del año, problemas detectados, actuación de la Administración responsable (I.A.S.S.), etc.

En relación con la actitud de la Comunidad de Propietarios, sobre la ubicación de la vivienda, se nos puso de manifiesto que se habían desvanecido los temores que se apuntaban en la visita del pasado año, al iniciarse la actividad en el edificio. Tan sólo se han registrado los normales toques de atención que se producen en cualquier Comunidad de vecinos.

Ante la exigencia de licencia de actividad, por el Coordinador del I.A.S.S. se apuntó que se había tramitado la misma ante el Ayuntamiento.

Dadas las características y condiciones de la vivienda, sí se han registrado algunos problemas domésticos de mantenimiento y reparación de algunas de las instalaciones, que han sido afrontados con cargo al Seguro que tiene concertado Cruz Roja.

Ha habido cambios de educadores, pues se comenzó el año sin tres de los educadores iniciales, por lo que hubo que cubrir tales puestos, y en lo que va de año ha habido otro cambio de educador. Y como se ha indicado antes, se está actualmente en pleno cambio del Coordinador de la Vivienda por parte de Cruz Roja. También ha habido un cambio de cocinero.

Por el hasta ahora Coordinador, se nos facilita un detallado listado nominativo de los movimientos de ingresos y salidas de menores en la Vivienda-Hogar, actualizada al día de la fecha de la visita, desglosando los casos de ingresados por la Sección de Menores del I.A.S.S. y los ingresados por la Fiscalía de Menores.

Así, el Servicio de Menores ha derivado a la vivienda a 16 menores, que han permanecido en ella diferentes periodos (desde unos días a más de un año). La Fiscalía ha derivado a tres menores en régimen de acogimiento provisional que permanecieron escasos días en el centro, al igual que cinco de los derivados directamente por la Administración.

La ocupación media de la vivienda puede estimarse en unos 6 menores/día. Y las edades han oscilado desde los 10 a los 17 años. En el momento de la visita se encuentran ocho menores, todos ellos derivados por el Servicio Provincial, estando tres de ellos en situación de guarda administrativa y el resto tutelados.

La prórroga del Convenio entre el I.A.S.S. y la Cruz Roja, que se estaba negociando en la visita realizada el pasado año a esta misma Vivienda-Hogar, se formalizó bastante avanzado el año 2002, sin que las pretensiones de Cruz Roja, de una mayor dotación económica para mejora de los medios materiales y personales de este recurso social tuvieran finalmente acogida por parte de la Administración. Se aspiraba a un incremento de 11 millones de pesetas sobre lo pactado en el Convenio inicial, cantidad que en la negociación se redujo (por parte de Cruz Roja) a 2 millones de pesetas, y finalmente la prórroga del Convenio quedó con la misma dotación inicial incrementada tan sólo en el I.P.C. Parece, pues, que la formalización de la prórroga del Convenio se hizo con bastante demora, sobre la fecha de finalización de la vigencia del Convenio inicial.

Por lo que respecta a incidencias destacables, el hasta ahora Coordinador de Cruz Roja, vino a citar, por una parte, el comportamiento de bastante agresividad que mantuvo durante algún tiempo uno de los menores (ya presente en la Vivienda-Hogar al tiempo de realizar nuestra anterior visita) para con el resto de compañeros, con actuaciones de violencia verbal y física, que finalmente pudieron resolverse razonablemente, y, por otra, ya muy recientemente (hace unos quince días) un caso de fuga de dos de las menores ingresadas en la vivienda, fuga que duró unas 16 horas (hasta que retornaron por sí mismas a la vivienda).

Por lo demás, en general, los menores ingresados han sido escolarizados en los cursos correspondientes, han estado recibiendo el apoyo de los educadores contratados al efecto, y en general han respondido adecuadamente.

Sin perjuicio de lo anterior, y volviendo al caso de la reciente fuga a que se ha hecho referencia, algunos de los educadores presentes apuntan que la menor protagonista de la fuga, ha traído a la Vivienda, además de su específica problemática familiar, el problema de su dependencia de las drogas (por policonsumo de éstas), para la que se pone de manifiesto por dichos educadores que, a su juicio, el recurso no es el adecuado y que tal situación de drogodependencia introduce una importante distorsión en el funcionamiento del mismo, por su negativa influencia sobre otros menores ingresados (alguna de las cuales, como el caso de la que secundó la fuga, no planteaba especiales problemas hasta el ingreso de aquélla).

Aunque la menor en cuestión asiste a un programa terapéutico para su drogodependencia, se trata de una menor que ya ha sido expulsada de algún Centro privado (concertado) especializado en estos tratamientos, lo que da idea de su conflictividad, y sus crisis en este tipo de recurso (la Vivienda-Hogar) hace insuficiente la sola presencia del único educador por turno para controlar la situación del conjunto de los menores. Uno de los educadores expresó su opinión de que la mejor solución para estos supuestos es la separación de estos casos del resto de los menores, lo que no resulta posible cuando éste es el único recurso disponible.

También se apunta por algunos de los educadores presentes en la reunión la importante merma que han experimentado las retribuciones, en relación con las que se daban en el Centro de Orientación y Acogida de Menores, cuando éste era gestionado directamente por la Administración, que se estima en la mitad, para desarrollar el mismo trabajo. El Coordinador por parte del I.A.S.S. observa al respecto que, sin embargo, las retribuciones se ajustan al Convenio de Cruz Roja, lo que se admite por el Coordinador de Cruz Roja, y que las ratios de menores al cargo son los determinantes a este respecto, a lo que se precisa por alguno de los educadores que quizá procediera revisar las ratios, ante situaciones como las que pueden darse en este tipo de recurso.

Es la necesidad de mejorar, pues, los medios personales y materiales de funcionamiento de este recurso ante situaciones como las señaladas, lo que justificó a fines del pasado año el incremento de dotación económica, y que los educadores presentes en la reunión vuelven a poner a debate.

El Coordinador del I.A.S.S. apunta la necesidad de que otras Administraciones se impliquen en la habilitación de nuevos recursos sociales.

Y en cuanto a la actuación de la Administración, si bien se reconoce que la relación es fluida, alguno de los intervinientes en la reunión manifiestan su opinión de que, en algunos casos, se marca quizá en exceso la separación entre el funcionario, que tiene la última palabra, y el trabajador social que desarrolla su labor de gestión del recurso.

4. ACTUACIONES EN MATERIA DE REFORMA

4.1. DATOS SOBRE MEDIDAS EDUCATIVAS EJECUTADAS
POR LA DIPUTACIÓN GENERAL DE ARAGÓN

1-	Huesca	
	Menores	67
	Total medidas	86
	- Desistimiento art. 18	0
	- Reparaciones..art. 19.....	0
	-Servicios en beneficio de la comunidad	11
	-Tareas socioeducativas	12
	- Libertad vigilada.....	41
	-Centro de día. Tratamiento ambulatorio	2
	- Permanencia Fin de semana.	5
	-Internamiento Cautelar.....	3
	-Internamiento Centro terapéutico	1
	Internamiento en régimen abierto	4
	-Internamiento en régimen semiabierto.....	4
	-Internamiento régimen cerrado	3
2-	Teruel	
	Menores	32
	Total medidas	38
	- Desistimiento art. 18	0
	-Reparaciones..art. 19.....	0
	-Servicios en beneficio de la comunidad	16
	-Tareas socioeducativas	1
	- Libertad vigilada.....	17
	-Centro de día. Tratamiento ambulatorio	0

- Internamiento Fin de semana.	1
-Internamiento Centro de protección..	0
-Internamiento Centro terapéutico	0
-Internamiento en régimen semiabierto.....	3
-Internamiento régimen cerrado	0

3-Zaragoza

Menores	695
Total medidas	814
- Desistimiento art. 18	3
-Reparaciones..art. 19.....	444
-Servicios en beneficio de la comunidad	53
-Tareas socioeducativas	5
- Libertad vigilada.....	197
-Centro de día. Tratamiento ambulatorio	9
-Permanencia Fin de semana.	1
-Internamiento Centro de protección..	0
-Internamiento Centro terapéutico	3
-Internamiento en régimen semiabierto.....	40
-Internamiento régimen cerrado	28
- Internamiento cautelar	31

4. Traslados de menores a otras Comunidades Autónomas para el cumplimiento de medidas (son los 3 internamientos en Centro terapéutico)..... 3

Total menores Aragón	794
Total medidas.....	938

El incremento del número de menores a los que se les vienen aplicando medidas educativas impuestas por la jurisdicción de menores se refleja un año más en las cifras facilitadas por la Administración encargada de su ejecución. Así, durante 2002 han sido 794 los menores a los que se les han aplicado una o varias medidas (frente a 538 del 2001), registrándose un total de 938 medidas ejecutadas (por 538 el año anterior).

En Zaragoza, se han aplicado 814 medidas a 695 menores lo que supone un considerable incremento respecto a las cifras del año anterior (525 medidas a 482 menores). En Huesca han sido 67 los menores afectados y se han ejecutado 86 medidas. Teruel ha experimentado proporcionalmente un aumento considerable, pasándose de la aplicación de 13 medidas a 13 menores en 2001 a la ejecución de 38 medidas a 32 menores.

El principio desjudicializador de la nueva normativa en esta materia ha supuesto la aplicación decidida de las medidas de reparación extrajudicial en la provincia de Zaragoza. Así, si el año pasado ya se aplicaron en 100 casos, durante esta anualidad la cifra se ha elevado a 444, disminuyendo por otra parte la aplicación de la figura del desistimiento, que sólo se ha seguido en tres casos. En Huesca y Teruel no se ha hecho uso de estas figuras.

Las medidas de servicios en beneficio de la comunidad y la consecución de tareas socioeducativas se vienen aplicando cada vez en más casos, apreciándose un incremento de las mismas en las tres provincias.

El número de internamientos en régimen semiabierto ha experimentado también un incremento en detrimento del impuesto en régimen cerrado. En Zaragoza, se han producido 31 casos de internamientos en régimen cautelar y 3 en Huesca. No se ha registrado ningún internamiento en centro de protección.

Al no existir actualmente ningún centro en Aragón para la ejecución de la medida de internamiento en centro terapéutico, los 3 menores que la tienen impuesta han sido trasladados a establecimientos situados en otras Comunidades Autónomas.

4.2. VISITA AL CENTRO DE EDUCACIÓN E INTERNAMIENTO POR MEDIDA JUDICIAL “SAN JORGE”

En fecha 30 de octubre de 2002 se realizó una visita al centro de educación e internamiento por medida judicial “San Jorge”, siendo atendidos por la Subdirectora del establecimiento. El cargo de dirección se encontraba vacante desde hacía unos meses, si bien iba a ser cubierto en breves fechas, habiéndose ya designado a la persona que lo iba a desempeñar. Coincidimos en la visita con la Magistrada Juez de Menores, con la que comentamos diversos aspectos de los menores internos.

Las instalaciones del edificio siguen adaptándose al nuevo régimen legal de justicia juvenil, en espera de la construcción del nuevo centro que, por diversos motivos, se ha retrasado en el tiempo. Las obras se iniciarán a principios del año próximo con un plazo de ejecución de dieciocho meses. La nueva edificación dispondrá de sesenta plazas, veinte para cumplimiento de régimen semiabierto y cuarenta en la sección cerrada.

Junto a las necesidades de mantenimiento y mejora general del edificio, las características de los menores y jóvenes internados hacen preciso una constante atención en este aspecto. Así, las dependencias de la sección cerrada para menores de 14 a 16 años se han tenido que remodelar en varias ocasiones debido a diversos incidentes y deterioros acelerados producidos. El nivel de ocupación de esta sección ha sido elevado durante esta anualidad. Ello unido al hecho de que no se dispone de habitaciones individuales ha determinado la habilitación de una zona de la edificación para ampliar la capacidad de esta sección en ocho plazas, estando prácticamente ultimadas las ocho habitaciones construidas y el resto de las estancias integradas (salas de control y de reuniones, sala de ocio, baños y almacenes).

La sección cerrada para mayores de 16 años está dividida a su vez en dos zonas: la destinada a la Unidad de admisión y observación que dispone de seis habitaciones de tipo individual y la situada en la planta superior en la que se ubican, en seis habitaciones dobles, a los internos que no presentan especiales problemáticas, intentando en la medida de lo posible que el uso de las estancias sea individual.

Por otra parte, se ha habilitado otra parte de la edificación como zona de aislamiento para el cumplimiento de las sanciones disciplinarias de separación del grupo que, hasta ahora, el menor venía cumpliendo en su habitación. Así, se cuenta con ocho habitaciones individuales dotadas de baño, lavabo, ducha y aire acondicionado que iban a entrar en funcionamiento en breve. La zona tiene salida a un patio exterior para que los menores puedan disfrutar del tiempo al aire libre que la normativa establece.

La zona destinada al internamiento en régimen semiabierto se va también adaptando al ritmo de las necesidades, si bien se considera la más deficitaria del edificio en cuanto a instalaciones. Se ha instalado una minienfermería en una estancia que dispone de una camilla. Los cristales de las ventanas se van sustituyendo por los de material irrompible y en las puertas acristaladas se han colocado los de policarbonato. Se comenta por la subdirección el elevado número de menores que han venido ocupando esta sección a lo largo del año, presentando muchos de ellos una elevada conflictividad, lo que ha propiciado el incremento del número de fugas, teniendo en cuenta que los internados en esta sección gozan de un régimen de vida diferente a los de la sección cerrada. En este sentido, se comenta que sería conveniente que las salidas que tienen que hacer los menores para entrevistarse con el equipo técnico pudieran sustituirse por el desplazamiento del profesional en cuestión al propio centro.

Si bien el número de mujeres internadas no viene siendo elevado, de tal modo que no justifica la habilitación de secciones diferentes, se nos indica que surgen a menudo problemas en la convivencia general por la presencia de menores y jóvenes que forman pareja con otros internos. En el nuevo centro en construcción se tiene previsto la separación de los menores por sexos.

El equipo directivo del centro lo integran el director, la subdirectora, el administrador y un director técnico de la empresa que tiene conveniada la gestión educativa. El equipo técnico está formado por el pedagogo, que asiste al centro diariamente en jornada completa, una psicóloga, trabajadora social, una insertora laboral y ATS. Todos ellos son contratados por la empresa ARQUITEMPO, a excepción del pedagogo que es personal de la DGA.

Para las labores educativas propiamente dichas se dispone de catorce educadores y veintidós auxiliares educativos, todos ellos contratados por la empresa de servicios indicada. Se indica por la subdirectora que todos tienen titulación universitaria. Existen cinco coordinadores, tres de ellos encargados de cada sección, otro para los fines de semana y el quinto que sustituye en su caso al director técnico al frente del proyecto educativo. Al turno de noche hay asignados dos educadores. La movilidad de los educadores es bastante elevada, circunstancia en la que puede influir, a juicio de la subdirección, las condiciones laborales concretas pero sobre todo la propia labor que han de desarrollar en el centro, el trabajo diario con los menores y los normales conflictos que surgen en un establecimiento de estas características.

La problemática de la gestión educativa del centro ha sido objeto de una queja presentada en la Institución que motivó la formulación de una Sugerencia al Departamento de Salud, Consumo y Servicios Sociales que reproducimos en el apartado correspondiente de este Informe (Expte. DI- 454/2002).

Un médico visita el centro semanalmente con el fin de realizar revisiones puntuales de los internos y expender las recetas y volantes para los diferentes especialistas, pues los menores son atendidos con carácter general por profesionales externos. Así, se suele acudir a servicios de odontología de carácter privado y en materia de drogodependencias y salud mental se comenta la estrecha relación con un profesional del Servicio de Drogodependencias del Departamento de Salud que atiende a muchos de los chicos internados, el tratamiento psiquiátrico con un seguimiento prácticamente semanal que se realiza por otro profesional y la asistencia a terapia de carácter particular que están realizando tres menores.

La atención educativa no se encuentra adecuadamente dotada pues continúan prestando servicios únicamente tres maestros del Departamento de Educación. Estos profesionales atienden a los menores de 14 a 16 años que se encuentran en la sección cerrada y a los internados en régimen semiabierto. Para los mayores de 16 años ingresados en régimen semiabierto son los propios educadores de la sección los que han de desempeñar estas funciones, no habiéndose puesto en marcha hasta la fecha ningún taller formativo. No obstante, se comenta que se ha establecido un nuevo sistema de evaluación y notas y se

ha elaborado un proyecto curricular del centro. También se indica que parece ser que podrían incorporarse en breve tres maestros más.

En la sección cerrada para mayores de 16 años está en funcionamiento un taller productivo, al que asisten los internos en función de la fase en que se encuentran y de su comportamiento. También se permite la asistencia de algunos menores de esa edad atendiendo a sus circunstancias concretas. Este taller se desarrolla en colaboración con una empresa de inserción laboral denominada *Aivica*. Los asistentes son contratados por *Arquitempo* y perciben los emolumentos en función de la producción que realizan particularmente, variando por tanto los ingresos que perciben de unos meses a otros. En el momento de la visita había dos jóvenes en el taller, habiendo ya pasado por él tres más. Los internos asistentes son atendidos por dos maestros de taller que colaboran también en la atención formativa de los menores de las diferentes secciones.

Se observa durante la visita el incremento de las medidas de vigilancia y seguridad. Existen seis vigilantes durante el día y dos para el turno nocturno. La ratio vigilante-menor es de entre 1/5 a 1/10 dependiendo de las horas y momentos de mayor o menor conflictividad. A lo largo de 2001 ha habido diversas intervenciones del personal de seguridad que dieron lugar a reclamaciones de los menores, tramitadas por la dirección del centro al Juzgado y Fiscalía de menores. Con frecuencia el personal de vigilancia ha sufrido agresiones por parte de los menores, así como también los educadores, habiéndose incoado diligencias en un supuesto.

El nivel de ocupación ha sido elevado durante toda la anualidad, encontrándose internados 34 menores y jóvenes en el momento de la visita. Siete menores se habían fugado del establecimiento, de los que cuatro se encontraban en la sección semiabierta, que es la que registra un mayor nivel de ocupación general con catorce internos de edades comprendidas entre los 16 y los 20 años.

La distribución de los menores y jóvenes entre las dos secciones cerradas obedece además del criterio de la edad a la duración temporal de la medida impuesta. En la primera de ellas se encontraban once internos en el momento de la visita, de edades comprendidas entre los 16 y los 20 años, de los que cuatro estaban en régimen cautelar. En la segunda había nueve menores de entre 15 y 18 años, estando dos de ellos en situación cautelar.

Los traslados de los menores internos en la sección cerrada, tanto para concurrir a la práctica de diligencias policiales, como para recibir asistencia médica, los realiza la Brigada de Conducciones y Traslados de la Policía Nacional, siempre acompañados de un educador. En el supuesto de conducciones interprovinciales las efectúa la Guardia Civil. En casos de ingresos hospitalarios la custodia compete a la Policía Nacional, quedando ingresados en la unidad penitenciaria del hospital cuando la misma existe.

Ante la ausencia de esta normativa de desarrollo de la Ley Orgánica, desde el Instituto Aragonés de Servicios Sociales se ha elaborado un manual de

funcionamiento diario en relación con los menores sometidos a medida de internamiento en el centro "San Jorge", que recoge las situaciones más habituales del establecimiento y los supuestos en los que es posible la incoación de expedientes. El marco normativo en cuanto al régimen disciplinario se encuentra previsto en el Decreto 165/1992 y en cuanto a la graduación de las sanciones en el artículo 60 de la Ley Orgánica 5/2000. La regulación de las situaciones en las que se afectan derechos de los menores respecto al régimen de vida cuando se cumple una medida de internamiento es la siguiente:

a) Práctica de medidas de control personal y cacheos a los menores:

Al ingresar un menor, deberá pasar en presencia policial por el arco detector de metales. Posteriormente será acompañado por un miembro del equipo educativo y otro del equipo de seguridad a la sección que corresponda y se procederá, en su presencia, a un registro de sus pertenencias que se llevará a cabo por el personal de seguridad, en presencia de un miembro del equipo educativo. En caso de que el ingreso sea de una menor, el registro deberá llevarse a cabo por un miembro del equipo educativo del mismo sexo.

Después de la salida de la sección al exterior del centro, así como tras recibir visitas de familiares, se realizará un registro de los menores por parte de un miembro del equipo de vigilantes y un miembro del equipo educativo, dependiendo del sexo del menor.

b) Registro de estancias:

Cuando o bien un miembro del equipo educativo o bien un vigilante intuyan que puede haberse escondido algo en el centro, consultarán con la dirección la conveniencia de realizar un registro que se llevará a cabo, si así se estima, estando presentes al menos un miembro del equipo de seguridad y otro del equipo educativo.

Estos registros se harán con carácter aleatorio y al menos una vez a la semana, así como del resto de las instalaciones del centro, aunque estos los realizará exclusivamente el personal de seguridad.

El registro de habitaciones se hará por norma general en presencia del menor, salvo circunstancias que aconsejen lo contrario.

c) Situaciones de violencia o agresividad:

Cuando un menor presenta una situación violenta o agresiva hacia sí mismo o hacia otras personas, y la intervención educativa no es suficiente, interviene el personal de seguridad, que en cualquier caso empleará los mismos medios imprescindibles para reconducir la situación. En caso de utilización de la defensa o sujeción mecánica, se hace constar expresamente en el expediente disciplinario que se le incoa al menor con el fin de informar a la Fiscalía, Juzgado y Gerencia del Instituto Aragonés de Servicios Sociales. Cautelarmente, se aísla al menor en su habitación o en otra si la estructura lo permite.

En opinión del Colegio de Abogados de Zaragoza, durante el año 2001 se produjo un importante incremento en la aplicación de medidas correctivas, plasmado en un aumento del número de vigilantes de seguridad en detrimento de la intervención de los educadores. Según esta Corporación, los vigilantes mantienen una relación personal y habitual con los menores, sin que por su profesión estén cualificados para funciones educativas. Por otra parte, el sistema de turnos variables tanto de los educadores como de los vigilantes y la insuficiente coordinación entre ellos hace que se produzcan contradicciones entre educadores y vigilantes sobre criterios relacionados con los menores.

Además, el Colegio indicado puso de relieve su preocupación por la escasa participación de los letrados en los procedimientos disciplinarios incoados a resultas de faltas cometidas dentro del centro de internamiento, así como también en los procesos judiciales que se derivan de ellos. La razón principal es, a su juicio, la perentoriedad en los plazos para desarrollar alegaciones e interponer recursos, unido a ello la dificultad de comunicación entre menor y letrado.

d) Régimen de visitas

Los menores tienen derecho a recibir visitas de sus padres, representantes legales, de otros familiares y de otras personas, y a comunicarse libremente con la debida reserva e intimidad. Por norma general, los menores disponen de dos visitas familiares ordinarias a la semana y otras, como las de sus letrados, educadores externos u otros agentes sociales que tengan vinculación con el menor en el exterior, que no se computan. También pueden concederse otras visitas con carácter extraordinario por parte de la dirección del centro o del Juez de Menores, como incentivo o por urgentes e importantes motivos debidamente justificados.

En el desarrollo de estas visitas, con carácter general, no se encuentra presente nadie en el interior de la sala aunque sí en el pasillo donde se desarrollan. Si se estima conveniente la realización de visitas supervisadas se solicita autorización judicial. En el momento de la visita realizada por personal del Justicia se habían colocado cristales en la sala destinada a visitas que permitían la visión interior de la misma.

El Colegio de Abogados de Zaragoza mostró su preocupación por la limitación existente en las comunicaciones con los letrados, dado que no existe una sala o lugar específico para ello, coincidiendo con las comunicaciones entre familiares, lo que supone una restricción en los horarios en los que el letrado puede comunicarse con el menor.

e) Visitas íntimas:

Para su concesión, el interno debe rellenar una solicitud a la dirección del centro en la que consten sus datos así como los de la persona que va a efectuar

la visita. La dirección a su vez la hará llegar al Juzgado de Menores para su tramitación, con un informe valorativo.

Los menores de edad, tanto internos como visitantes, necesitarán para la tramitación de la autorización permiso de sus representantes legales, firmado en comparecencia ante la dirección del centro.

Para aquellos jóvenes que tengan concedido este derecho, se entenderá que el mismo es de una comunicación mensual de una duración entre una y tres horas.

4.3. APLICACIÓN DE LA L.O. 5/2000, DE 12 DE ENERO, REGULADORA DE LA RESPONSABILIDAD PENAL DE LOS MENORES

La entrada en vigor de la Ley Orgánica 5/2002, de 12 de enero, y la experiencia práctica de su aplicación en los escasos dos años que han transcurrido desde su vigencia ofrecen al Justicia de Aragón y al resto de Defensores autonómicos un objeto de atención preferente, especialmente teniendo en cuenta las responsabilidades que, en este ámbito, asumen las Comunidades Autónomas. Así, en las *XVII Jornadas de Coordinación entre Defensores del Pueblo*, celebradas en Navarra los días 28 y 29 de octubre de 2002, se pusieron en común las experiencias y el conocimiento que sobre la materia se han adquirido por los Defensores autonómicos y el Defensor del Pueblo estatal, llegando a las siguientes conclusiones:

Primera.- La Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, Reguladora de la Responsabilidad Penal de los Menores, constituye un marco legal aceptable, desde el punto de vista del respeto a los derechos del menor y desde el punto de vista de la persecución, en este ámbito, del interés superior del menor. No obstante, se han detectado deficiencias en algunos aspectos concretos que, desde el punto de vista de los Defensores, deberían subsanarse. A tal efecto, estas conclusiones pretenden aportar elementos para la reflexión, sugiriendo las vías por las que podrían transcurrir las necesarias reformas.

Segunda.- La primera carencia que se aprecia en el actual marco legal es la ausencia de un Reglamento General estatal, así como de los correspondientes Reglamentos autonómicos, que completen y desarrollen la Ley, regulando con precisión aquellos aspectos que afecten, de forma muy particular, a los derechos fundamentales de los menores, en especial, todo lo referido al régimen ordinario y disciplinario en los centros de internamiento, así como los que afectan a la ejecución de las medidas en régimen abierto.

Tercera.- La exclusión del ámbito de aplicación de la Ley Orgánica 5/2000 a los menores de 14 años y su remisión al sistema general de protección, sin que se prevea un tratamiento específico para estos menores que han cometido hechos delictivos, al igual que para los menores de 18 años que, sin

haber delinquido, muestran problemas conductuales, se considera problemática y la experiencia demuestra que, en las condiciones actuales, los sistemas de protección de las respectivas Comunidades Autónomas no están suficientemente preparados para asumir adecuadamente a estos menores y afrontar los problemas que plantean, especialmente los referidos a mantener la disciplina en los centros de forma que se pueda trabajar sobre ellos con los programas educativos que se consideren necesarios.

Cuarta.- La Ley Orgánica 5/2000 prevé un solo procedimiento para el enjuiciamiento de todos los hechos delictivos, cuando sería conveniente que los procedimientos fueran dos, uno para los hechos delictivos menores, que fuera más sencillo y rápido, y otro - el de la vigente Ley- para los hechos más graves.

Quinta.- No tiene sentido la presencia de un segundo Fiscal en la declaración del menor detenido que carezca de representación legal, ya que se pueden salvaguardar los derechos del menor asignando para la representación del mismo al letrado que le defiende o a la entidad pública que tenga asumida su tutela.

Sexta.- El sistema de regulación de la responsabilidad civil en el Título VIII de la Ley Orgánica 5/2000 se considera engorroso y poco funcional, debiendo acogerse el sistema tradicional previsto en la Ley de Enjuiciamiento Criminal para el Derecho Penal de adultos, donde el perjudicado puede ejercer la acción civil dentro del proceso penal que se instruye al menor.

Séptima.- El marco legal vigente debería completarse con una modificación de la Ley 35/1995, de 11 de diciembre, de Ayudas y Asistencia a las víctimas de delitos violentos y contra la libertad sexual, de modo que incluyera la posibilidad de asistencia a las víctimas por hechos cometidos por menores.

Octava.- Los Defensores han apreciado que, en algunos casos, las previsiones de la Ley no se están llevando a cabo o se están haciendo interpretaciones de la misma que no se ajustan a su espíritu. Este es el caso, por ejemplo, de la falta de agilidad de algunos Colegios de Abogados a la hora de nombrar los letrados de oficio que defiendan los intereses del menor, designando, además, un letrado de oficio distinto para el trámite de asistencia al menor detenido y otro para el resto del procedimiento, cuando lo razonable sería que fuera el mismo letrado. Por otra parte, las administraciones competentes en esta materia deberán dotar suficientes fondos económicos para atender las necesidades del turno de oficio para la asistencia letrada de los menores, garantizando de esta forma la debida prestación de este servicio, que es de importancia fundamental para la tutela de los derechos procesales del menor.

Novena.- Igualmente se aprecia la necesidad de poner en marcha, allí donde no se está haciendo, los Programas de Mediación y Mediación-Reparación previstos en la Ley y potenciar su uso, para lo que es imprescindible incrementar los medios materiales y humanos con que cuentan los equipos

técnicos de las Fiscalías de Menores, encargados de tramitar el proceso de mediación.

Décima.- Los Defensores creen necesario dotar de suficiente número de profesionales a todos los estamentos e instituciones que están involucrados en la justicia de menores y que la formación de los mismos responda a las exigencias de especialización que el cumplimiento de los fines de la Ley requiere, con especial referencia en este punto a las plantillas de los equipos técnicos de los Juzgados, que es necesario que se doten y estén completas, porque es aquí donde se observan las mayores carencias a pesar de la importantísima función que la Ley les otorga.

Undécima.- Es imprescindible la potenciación de las medidas en medio abierto, para lo cual se debe instar a las Administraciones públicas a que pongan a disposición de los jueces de menores los recursos necesarios, incluyendo los profesionales que ejecuten y controlen las mismas, involucrándose dichas Administraciones más activamente en el problema para posibilitar un mayor uso de dichas medidas.

Duodécima.- Es necesario, como exige la Ley Orgánica 5/2000, que se habiliten los centros o dependencias de detención específicos para menores, tanto para uso de la Policía Nacional como de la Guardia Civil y de las Policías Autonómicas y Locales, procurando prestarles los servicios a los que se refiere el artículo 17.3 de la propia Ley.

Decimotercera.- Los Defensores estiman imprescindible la creación de más centros de internamiento y de más centros terapéuticos o centros específicos para menores con necesidades especiales (toxicómanos, menores con problemas conductuales o de salud mental), cuya estructura arquitectónica se ajuste a las reglas 31 a 37 aprobadas por Resolución 45/113, de 14 de diciembre de 1990, de la Asamblea General de Naciones Unidas, y a la regla 27 de las Reglas Mínimas para la Administración de Justicia de Menores, aprobadas por Resolución 40/33, de la Asamblea General de Naciones Unidas, y en los que se desarrollen los programas educativos necesarios para atender los fines de la Ley y se les ofrezcan a los menores los servicios necesarios para satisfacer sus necesidades educativas, sanitarias y recreativas, siendo atendidos por los profesionales adecuados y debidamente formados.

Decimocuarta.- Respecto a los centros ya existentes, se insta a las Administraciones titulares de los mismos a que publiquen unos estándares mínimos que se ajusten lo más posible a las Reglas citadas en la conclusión anterior, y que en el menor tiempo posible dichos centros se adapten a estos estándares para que se puedan atender adecuadamente los fines de la Ley y las necesidades de los menores.

Decimoquinta.- Los Defensores han comprobado la existencia, en muchos casos, de descoordinación entre los diferentes departamentos administrativos (Educación, Bienestar Social, Sanidad) de un mismo ámbito

territorial, lo que perjudica seriamente los intereses de los menores y el cumplimiento de los fines de la Ley, por lo que es imprescindible que estos problemas se subsanen, procurándose que todas las Administraciones involucradas actúen conjuntamente, llegando a acuerdos institucionales que ofrezcan y faciliten a los menores la atención especializada que algunos requieren.

Decimosexta.- Los Defensores entienden que los programas de educación y reinserción de los centros de menores y los que acompañan a las medidas dictadas para su cumplimiento en libertad deben atender adecuadamente a las necesidades específicas de los menores extranjeros no acompañados (lengua, costumbres, habilidades, etc.).

Decimoséptima.- Los Defensores recuerdan que la responsabilidad en la ejecución de las medidas previstas en la Ley Orgánica 5/2000 y el buen éxito de las mismas para el cumplimiento de los fines de la Ley corresponde a las Administraciones públicas, aunque su gestión esté en manos de entidades o instituciones privadas, por lo que en ningún caso deben hacer dejación de sus funciones de inspección y control periódico, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 25 de la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, para garantizar debidamente los derechos del menor.

5. ATENCIÓN A MENORES DISCAPACITADOS

5.1. CENTRO DE ATENCIÓN TEMPRANA “R. REY ARDID”

La Fundación “Ramón Rey Ardid”, organización no gubernamental privada sin ánimo de lucro, dispone entre sus servicios dirigidos a la infancia de un recurso dedicado a la prevención y tratamiento de discapacidades en los niños. En la mañana del día 9 de mayo de 2002 visitamos este centro, que está situado en la calle Guillén de Castro nº 10 en el barrio zaragozano del Actur, ocupando un local propiedad de la Fundación.

El Centro de Desarrollo Infantil y Atención Temprana, que entró en funcionamiento en el mes de octubre de 1999 y es actualmente el único recurso específico de que se dispone en la Comunidad Autónoma, comprende el conjunto de intervenciones, dirigidas a la población infantil de 0 a 6 años, a la familia y al entorno, que tienen por objetivo dar respuesta lo más pronto posible a las necesidades transitorias o permanentes que presentan los niños con trastornos en su desarrollo o que tienen riesgo de padecerlos.

El principal objetivo de la Atención Temprana es que estos niños reciban, siguiendo un modelo que considere los aspectos bio-psico-sociales, todo aquello que desde la vertiente preventiva y asistencial pueda potenciar su capacidad de desarrollo y de bienestar, posibilitando de la forma más completa su integración en el medio familiar, escolar y social, así como su autonomía personal.

Las funciones que el centro desarrolla se orientan hacia:

- Prevención y detección tempranas.
- Valoración global del niño y de su familia, diagnóstico preciso del entorno.
- Tratamiento y atención terapéutica a los niños y sus familias.
- Apoyo a la integración en la guardería y en la escuela.
- Apoyo y acompañamiento familiar.
- Coordinación con otros recursos de atención a la infancia.

El tipo de intervención que se ofrece es doble:

- Atención a la familia: información, soporte y apoyo, asesoramiento, atención psicoterapéutica, acompañamiento familiar, grupos de información, orientación y apoyo a padres, apoyo a los hermanos.
- Atención específica al niño: rehabilitación médico-funcional y estimulación, atención psicológica y psicoterapia, apoyo pedagógico y logopedia.

Estas intervenciones, que deben considerar la globalidad del niño, han de ser planificadas por un equipo de profesionales de orientación interdisciplinar o transdisciplinar. Así, se dispone de Director Médico, Neuropediatra, Médico Rehabilitador, Fisioterapeutas, Logopeda, Psicólogo, Terapeuta Familiar, Trabajador Social, Auxiliar Administrativo.

Las instalaciones del centro cuentan con una recepción y sala de espera, varios despachos, una zona de rehabilitación clásica que se encuentra alquilada a un profesional independiente como medio de financiación (en el futuro se pretende sustituir por otras dependencias), una sala de psicomotricidad y fisioterapia (se cuenta con dos fisioterapeutas a media jornada) y otra sala de psicoterapia (para niños y padres, que se combina con la logopedia y los apoyos psicológicos), el almacén y tres baños (uno equipado con cambiador infantil). En el pasillo se encuentra colocada una barandilla de apoyo a baja altura. Se tiene previsto remodelar algunas zonas abriendo otros espacios.

La primera actuación que se realiza cuando llega un caso nuevo es la acogida y una primera entrevista general para detectar la problemática que se presenta. Este momento se considera de gran interés porque normalmente la familia se encuentra desorientada por la situación que padece el niño, siendo que en la mayor parte de los casos se trata del primer hijo.

Con arreglo a los datos obtenidos se realiza una propuesta de trabajo y se inicia la intervención que implica las exploraciones y valoraciones necesarias y las actuaciones de los profesionales del centro.

Los tratamientos se realizan básicamente por la tarde, atendiendo a las necesidades de los padres. Las mañanas se dedican más a las valoraciones y a la atención de los niños muy pequeños. Las familias abonan una tasa de cinco mil pesetas mensuales que incluye tanto las entrevistas como el tratamiento. Si se realizan más de dos intervenciones semanales se abonan diez mil. Estos ingresos financian el 25% del recurso. El presupuesto anual del centro es de treinta millones.

Un análisis de la actividad asistencial desarrollada durante el año 2001 por este recurso lleva a sus responsables a realizar las siguientes consideraciones sobre los objetivos propuestos para esa anualidad:

1) Se considera fundamental disminuir la edad de inicio de la atención y para ello es básica la detección. En el proceso de detección juega un papel determinante la correcta coordinación entre el centro de atención temprana y los recursos sanitarios, educativos y sociales que trabajan con la población atendida. En este contexto, los programas para conseguir una detección temprana de los casos susceptibles de atención son sencillos en cuanto al método, viables económicamente y muy eficaces. Además, el mantenimiento de estos programas no supone un coste adicional a las tareas de coordinación, basta con mantener periódicamente un determinado nivel de sensibilización e información hacia los profesionales interesados. Ahora bien, la aplicación de estos programas

requiere como condición insoslayable el trabajar con una población y un ámbito geográfico definido.

2) Admisión de cincuenta nuevos casos a lo largo del año. En el primer semestre del año se habían admitido treinta y siete nuevos casos, lo que bloqueó prácticamente para todo el año la disponibilidad de tratamiento. Por otra parte, la incongruencia de una espera semejante para acceder a un recurso cuyo objetivo primordial es prestar una atención lo más temprana y rápida posible motivó el adelanto de las admisiones de los menores de 4 años, lo que obligó a no admitir nuevos casos durante el segundo semestre, iniciando una lista de espera flexible, priorizando a menores de hasta 2 años o de hasta 3 años si residían en el área de referencia del recurso (que coincide con el Area 5 del mapa sanitario)

En relación con ello, se observa en cuanto al origen de la demanda que muchos casos llegan al recurso por decisión propia de los afectados desde otros recursos en los que no se sienten bien atendidos, lo que denota el carácter disperso y parcial de los servicios que en la actualidad se ofrecen a estas familias. Sólo el 45% de los casos que se reciben en este centro proceden del área o sector para el que ha sido proyectado este recurso. Esta dispersión geográfica incide negativamente en el programa de detección pues la coordinación con los recursos interesados en los casos atendidos ocupa todo el tiempo que en razón se puede dedicar a estas tareas, a lo que se suma la dedicación del equipo a media jornada.

La correcta derivación de los casos por parte de los recursos sanitarios, educativos y sociales del área de implantación del programa depende de la relación y flujo de información que el centro es capaz de mantener con los servicios mencionados. Como sucede con la detección, esto es impracticable sin una planificación y sectorización de la Atención Temprana en Aragón y la adecuada dotación de los recursos.

3) Reducción de la duración del proceso de valoración. Este proceso supone evaluar, como mínimo, los aspectos neurológicos, psicológicos y sociales implicados en el desarrollo, lo que conlleva al menos entre seis y ocho intervenciones con la familia y el niño, cuidando siempre de interferir lo menos posible en la dinámica de la vida cotidiana de cada familia. Se ha conseguido reducir a mes y medio la duración de este periodo al introducir una concepción más dinámica del proceso, resolviendo así una dificultad importante: la sensación de incertidumbre que embargaba a los padres que no recibían un apoyo específico mientras se realizaba la valoración.

4) Aumento del número de casos atendidos. Alrededor de un 65% de los casos recibidos entran en tratamiento. Algunos de los que no lo inician son casos derivados muy tarde en relación a la edad del niño, por lo que es previsible un aumento de los casos que pasen a tratamiento específico en la medida en que se asegure una detección más temprana de las dificultades y se logre una derivación más ajustada de los casos.

Por otra parte, sólo en una pequeña parte de los casos que terminan el proceso de valoración y no inician tratamiento se confirma un estado de normalidad y pasan a seguimiento durante cierto periodo. El tiempo y esfuerzo dedicado a estos casos, a diferencia de los anteriores, es altamente “rentable” y eficaz, pues con la mínima intervención se logra afianzar un estado de desarrollo normal, evitando así el deterioro de las relaciones familiares y ciertas intervenciones sobre los niños que pueden afectar seriamente su desarrollo.

La capacidad del centro de asumir nuevos casos viene influenciada también por el número de altas, pues hay casos ya valorados pero pendientes de iniciar un tratamiento específico. Además se confirma una mayor duración de los tratamientos de estimulación psicomotriz y fisioterapia frente a los de logopedia y psicoterapia. En este sentido, se observa que llegan casos muy graves por afectación neurológica, en edades ya tardías y procedentes de otros recursos, y sin embargo apenas llegan casos que, afectados en los primeros momentos de su vida, no van a presentar secuelas neurológicas y son susceptibles de una intervención temprana con resultados.

5) Aumento de la frecuencia de las sesiones en los tratamientos de estimulación y fisioterapia. Este objetivo depende directamente de la correcta dotación del equipo en las funciones dedicadas a tratamientos. Para ello se está reelaborando el plan de trabajo en relación con los Trastornos Generalizados del Desarrollo y se ha incrementado el número de casos que reciben dos o más intervenciones semanales.

Respecto a los objetivos asistenciales para el año 2002, los responsables del recurso señalan los siguientes:

a) Establecer un convenio con la Administración Autonómica que contemple una vía de financiación regular para el Centro de Atención Temprana a pleno rendimiento, así como el establecimiento de criterios de acceso al recurso (básicamente edad y sectorización territorial).

b) Disminuir la edad de inicio de la atención, a través del desarrollo de un plan de detección precoz en el marco de la atención primaria de salud, del intercambio de información con los equipos multiprofesionales del ámbito educativo y del establecimiento de criterios comunes sobre indicadores de riesgo social y mecanismos ágiles para la derivación desde los servicios sociales de base.

c) Admisión de ochenta nuevos casos, realización de su valoración y reducción de la duración de este proceso.

d) Aumentar el número de casos atendidos así como la frecuencia de las sesiones en los tratamientos de estimulación y fisioterapia.

e) Introducir en los tratamientos de estimulación y logopedia nuevas técnicas derivadas de la aplicación a este campo de la tecnología informática.

f) Sistematizar las intervenciones de Apoyo y Orientación Familiar como parte de la oferta asistencial e incluir en ésta un nuevo dispositivo de apoyo con metodología de trabajo en grupos.

g) Desarrollar mecanismos de coordinación que faciliten la incorporación a la guardería y a la escuela.

h) Definir e iniciar la puesta en marcha de un Plan de Calidad Asistencial en Atención Temprana y desarrollar tareas de investigación.

Vista la situación de la Atención Temprana en nuestra Comunidad Autónoma que nos ha sido transmitida por los profesionales de este recurso y tras el estudio de la documentación aportada, se decide la apertura de un expediente de oficio a fin de sugerir a la Administración el establecimiento de un Plan de Atención Temprana en Aragón que establezca las líneas de actuación coordinadas a desarrollar por todos los sectores implicados en la detección y atención de las discapacidades infantiles (Expte. DI- 621/2002).

5.2. CENTRO OCUPACIONAL “VÉRTICE”

La creación de este recurso se remonta al año 1974, cuando se crea la Asociación “Binet”, formada por un grupo de padres cuyos hijos presentaban una serie de discapacidades psíquicas ligeras. La preocupación por estos niños llevó a la constitución de un centro de desarrollo infantil, que inició su andadura atendiendo a doce alumnos. Posteriormente, se recibió una subvención del Ministerio de Educación y a partir del año 1986 se firman sucesivos conciertos. El colegio se va ampliando, llegando a contar con cuarenta aulas y disponiendo de cinco unidades concertadas.

Con el paso de tiempo, la demanda escolar se reduce y se presenta la necesidad de continuar la atención de los iniciales alumnos y de otros jóvenes que, una vez concluida la etapa escolar, dejaban de recibir formación y de realizar ocupación alguna ante la práctica inexistencia o insuficiencia de un recurso que les prestara atención específica, debiendo en muchos casos permanecer en su domicilio familiar sin desarrollar sus potenciales capacidades. Así surgió el centro ocupacional de que dispone la asociación y que, hoy en día, se configura como su recurso central, pues a partir del mes de septiembre de 2000 el centro escolar cesa en su funcionamiento.

Desde el mes de enero del año 2000, la asociación pasó a constituir la Fundación “José Luis Zazurca” para la atención y tutela de disminuidos psíquicos.

El Centro presta un servicio dirigido a procurar la integración de personas jóvenes y adultas con deficiencia mental, mediante la realización de actividades formativas para su habilitación laboral, desarrollo de autonomía personal y capacitación social. En el mes de junio de 2000 visitamos por primera vez este

recurso, ubicado entonces en el Camino de la Fuente de la Junquera nº 81 de Zaragoza.

Si bien el lugar donde se ubicaba el centro era tranquilo y soleado, lo cierto es que, según nos comentó la dirección, sus instalaciones se iban quedando pequeñas (en el comedor hay que hacer tres turnos...) y no se adaptaban específicamente a la orientación del recurso. Por ello, y tras múltiples gestiones, se decidió la construcción de un nuevo centro en la zona de Montecanal, en un espacio abierto similar al actual pero de mayores dimensiones, más adaptado y propiedad de la Fundación. En el año 1998 el Ayuntamiento de Zaragoza cedió los terrenos necesarios y, tras la obtención de diversa financiación y ayudas parciales (D.G.A., Cajas de Ahorro...) se realizó la construcción. El traslado a las nuevas instalaciones se materializó en el mes de enero de 2002, realizando una visita a las mismas el día 6 de junio de 2002, unas fechas antes de que se produjera su inauguración oficial.

El nuevo centro está situado en la calle Martín Díez de Aux, nº 18, al final de la urbanización Montecanal de Zaragoza. Se extiende en una amplia y soleada superficie de terreno con 2200 metros cuadrados construidos. En la parte exterior se va a ubicar una pista polideportiva y se irá acondicionando la zona verde y ajardina para lo que se está en contacto con técnicos de parques y jardines del Ayuntamiento de Zaragoza.

Por otra parte, y como un proyecto a corto plazo, se tiene prevista la construcción, en estos amplios terrenos exteriores a la edificación, de una residencia que cubra la insuficiencia de plazas de atención residencial que existen para estas personas en nuestra Comunidad Autónoma, sintiéndose como una necesidad específica de este colectivo en los casos en que los padres han fallecido o por su avanzada edad no pueden ya hacerse cargo del discapacitado o éste carece de familia que se ocupe de él. A estos efectos, se señala que algunos de los usuarios del centro tienen más de cincuenta años. Se trataría de uno o varios chalets adosados, situados de forma escalonada aprovechando la inclinación del terreno, con una capacidad total para treinta personas. Estas viviendas, de dos, tres y cuatro plazas, acogerán a los discapacitados en función de su autonomía, realizándose las comidas en el comedor comunitario del centro. Las personas que precisaran más atención estarán asistidas por un monitor. Además se desarrollarán actividades y programas dirigidos al aprendizaje de las tareas del hogar.

Las nuevas instalaciones se distribuyen en tres bloques contiguos de una sola planta, si bien se ha aprovechado la forma del terreno para ubicar en la parte baja de su inclinación unas aulas de trabajo que disponen de equipos informáticos y diverso material didáctico y con salida directa al exterior. En ellas trabajan los usuarios en periodos de una hora y divididos por grupos, siendo atendidas por dos monitores. Para el acceso a las mismas desde la planta principal existen unas escaleras. Por el momento no se va a instalar ascensor al no considerarse una inversión prioritaria atendiendo a las características de los usuarios que no padecen minusvalías físicas en general y a que la mayor parte de

los servicios se encuentran en la planta principal, a excepción de estas aulas y de la zona de instalaciones y mantenimiento.

En la zona de entrada se sitúa una recepción, los despachos de dirección y secretaría, un aseo, la sala de juntas, varias dependencias, otros dos despachos y una sala de enfermería y curas. En la parte derecha de este bloque se ha instalado el amplio comedor y la cocina, equipada con una mesa horno de autoservicio que permite mantener la comida a buena temperatura a la vez que se va sirviendo a los usuarios en un único turno. Los servicios de comidas están contratados con una empresa especializada que diariamente la transporta hasta el centro en la cantidad previamente acordada. Los menús se elaboran trimestralmente, dándose a conocer a las familias y pudiéndose introducir los cambios oportunos. Junto al comedor se encuentra un office para el personal y los baños de los usuarios, uno de ellos adaptado a minusvalías.

En los bloques anexos a esta zona se encuentran dos naves de trabajo, con una extensión de 500 metros cuadrados. En ellas se encuentran los usuarios distribuidos en diversas secciones de trabajo atendidas cada una por un monitor. Se dispone también de una zona de descanso y juegos. En otra de las dependencias se encuentran los usuarios del centro de día. Hay también varios aseos y un despacho. La segunda nave se destina a almacén de los productos que envían las empresas para su manipulación, teniendo salida directa al exterior para carga y descarga.

Al centro asisten noventa y siete discapacitados de tipología muy variada, lo que dificulta establecer un perfil de características muy definidas. No obstante, se siguen distinguiendo dos tipos de actuaciones:

-- Centro Ocupacional: dirigido a usuarios mayores de dieciséis años, que presenten una deficiencia mental y una minusvalía de hasta el 75%, la cual les impida el acceso al empleo de forma transitoria o definitiva, pero que gocen de un grado de autonomía personal que les permita participar en las tareas y/o actividades propias de este tipo de centro.

-- Centro de Día: los usuarios son personas mayores de dieciséis años que presentan una deficiencia mental y una minusvalía de más del 75% y con gran necesidad de recibir todo tipo de ayuda.

En líneas generales, la organización y actividades programadas para los usuarios van encaminadas a desarrollar su autonomía personal, a procurar que accedan a unas condiciones de vida tan normalizadas como sea posible, e incluso, en algunos casos, a favorecer su futura incorporación a un trabajo productivo.

Para conseguir estos objetivos, el Centro está organizado en torno a dos ejes:

- Realización de actividades ocupacionales del modo más parecido al régimen ordinario de trabajo.

- Aplicación simultánea de una serie de acciones rehabilitadoras y compensadoras de sus limitaciones funcionales, personales y sociales.

Para ello, se ha elaborado un programa, que se revisa y evalúa periódicamente, en el que se fijan las actuaciones en las áreas de capacitación laboral y desarrollo personal y social, teniendo en cuenta la personalidad de cada usuario y su discapacidad.

El programa de Actividades Ocupacionales, al que se destina el 50% de la jornada, no busca una rentabilidad económica sino una rentabilidad social. El centro tiene subcontratadas con diversas empresas aragonesas la realización de trabajos manufacturados (montaje de componentes eléctricos, empaquetado y etiquetado de productos en blister de material para grandes superficies y de material de telefonía móvil, cableados eléctricos para la industria del automóvil, manipulados de golosinas, componentes de plástico para la fabricación de muebles, montaje de juguetes y de canalizaciones...). Asimismo, en el centro se elaboran y comercializan objetos artesanales realizándose trabajos en cuero (llaveros, monederos, fundas, estuches...), alfombras de nudos, lana y acrílicos, collares y abalorios... Los beneficios económicos que se derivan de la realización de estas tareas ocupacionales se destinan a gratificar a los usuarios.

El programa de habilidades sociales y personales se ha elaborado en torno a seis áreas, que se trabajan durante el 50% del resto de la jornada:

- Habilidades de comunicación verbal y no verbal necesarias para participar en conversaciones.

- Habilidades de interacción social necesarias para establecer y mantener relaciones interpersonales.

- Habilidades sociales "instrumentales" para posibilitar un funcionamiento de lo más autónomo posible dentro de la sociedad.

- Habilidades de conducta adecuada para participar e integrarse en actos sociales, deportivos y recreativos.

- Habilidades de conductas necesarias para conocer y utilizar los servicios de la comunidad.

- Habilidades de autonomía personal en la vida diaria.

Además, el centro cuenta con un programa de actividades dedicadas al ocio y el deporte, realizándose competiciones deportivas los fines de semana.

La participación de los usuarios en la organización del centro se canaliza a través de una asamblea semanal en la que se plantean temas diversos, existiendo además un buzón de sugerencias.

Para su mantenimiento y financiación, anteriormente se disponía de un concierto con el Instituto Aragonés de Servicios Sociales que cubría el 75% de las plazas del centro y el resto se financiaba por convenio. Actualmente, la totalidad de las plazas están concertadas con la D.G.A.

El tiempo de estancia es normalmente ilimitado, variando las edades de los usuarios desde los dieciocho años en adelante, siendo más numeroso el grupo de los que han superado la treintena.

Los procesos de incapacitación y tutela de los usuarios se siguen canalizando, en su caso, a través de la Fundación Benito Ardid que tiene gran experiencia en la materia, derivándose los casos a la Fiscalía del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, siendo normalmente el Ministerio Público quien interpone las oportunas demandas. Desde el centro, se informa a los padres de la conveniencia de instar tal medida de protección si bien la decisión última queda obviamente en el ámbito familiar.

5.3. ASOCIACIÓN DE PADRES DE NIÑOS ONCOLÓGICOS DE ARAGÓN (ASPAÑO)

Esta Asociación se constituyó en el año 1988 por un grupo de padres de niños enfermos de cáncer cuyo tratamiento se realizaba en el Hospital Infantil de Zaragoza. El motivo de su fundación obedeció a la necesidad que las familias tenían de agruparse, intercambiar vivencias y sentimientos, apoyarse mutuamente y buscar salidas favorables para todos los implicados. Los 60 padres que iniciaron su andadura para la provincia de Zaragoza, se han incrementado a día de hoy hasta 718 familias afectadas en Aragón, La Rioja y Soria, todas ellas tratadas solamente en el Hospital Infantil de Zaragoza o en otros centros más específicos de Barcelona, Madrid...

En la mañana del día 2 de julio de 2002 visitamos la recientemente inaugurada nueva sede de la Asociación, situada en la Avda. Duquesa Villahermosa nº 159 de Zaragoza. El local, adquirido en propiedad con la ayuda de un préstamo hipotecario, tiene una extensión de 706 metros cuadrados distribuidos en tres plantas, disponiendo de ascensor.

En la planta calle se sitúan los servicios de administración y varios despachos. En la planta semisótano existen diversas dependencias destinadas al desarrollo de las actividades de la Asociación: un aula que dispone de gran número de ordenadores donados por varias entidades bancarias y donde se imparten clases de informática una o dos veces por semana; una amplia sala, que puede individualizarse en varios espacios según las necesidades para trabajar con hasta tres grupos, con una cocina empotrada donde se realizan cursos de cocina; el despacho del psicólogo; la sala de terapia ocupacional y un baño adaptado para personas minusválidas. El segundo sótano es un espacio prácticamente diáfano para cuyo uso se está pendiente de una autorización municipal. En el momento de la visita se habían colocado una gran cantidad de

cuadros donados por diferentes artistas y que la entidad pone a disposición de los interesados a precios muy asequibles con el fin de recaudar fondos.

Los servicios que presta ASPANOA a las familias en ella integradas son los siguientes:

- Un psicólogo dedicado al apoyo del niño y sus familiares. Esta persona está contratada a media jornada y asiste al centro por las tardes, dedicando dos días a la atención hospitalaria.

- Una trabajadora social, que realiza labores de apoyo, información y gestión para la obtención de recursos económicos, asistenciales y escolares.

- Una terapeuta ocupacional, que desarrolla un programa específico para los niños que lo requieren, a fin de mejorar sus condiciones físicas y psíquicas después de ser tratados de su enfermedad, realizando también visitas hospitalarias y domiciliarias. Asimismo existe un Taller de relajación para los padres de niños afectados y próximamente se tiene previsto crear un Club de Tiempo Libre.

- Se dispone de un piso-residencia de 115 metros cuadrados en Zaragoza, cercano al centro hospitalario, para todas las familias de Aragón, Soria y La Rioja que se hayan desplazado por hospitalización del niño. Este piso constituía hasta el año 2000 la sede de la Asociación.

- Igualmente, se tiene permanentemente alquilado un piso de 70 metros en Barcelona para la acogida y apoyo de las familias que se tienen que desplazar a esa ciudad en función de la enfermedad del niño, fundamentalmente para casos de trasplante de médula ósea.

- La Asociación costea al familiar del niño ingresado en el Hospital Infantil todas las comidas del día, a través de un convenio con el centro, y se ofrece la posibilidad de uso de la cama contigua a la del niño.

- Personal de la entidad visita a todas las familias del hospital, sean o no asociadas, una o dos veces por semana, con el fin de solucionar los problemas que vayan surgiendo.

- Aula escolar en el propio hospital, que fue promovida por la entidad, y que cuenta con 20-30 plazas atendidas por dos maestros. Otros tres profesores prestan apoyo escolar domiciliario mientras se procura la recuperación.

ASPANOA se configura como una entidad privada sin ánimo de lucro, declarada de utilidad pública en 1995 y de interés social en 1999. Pertenece a la Federación de Asociaciones de Padres de Niños Oncológicos y a la Confederación de Asociaciones de Padres de Niños con Cáncer formada por más de 25 países.

Su financiación se basa esencialmente en las aportaciones que suponen las cuotas de los socios que hoy superan los 700, existiendo también los denominados socios colaboradores que incrementan este número hasta 2.500 personas. Como participantes del programa de atención psicosocial a las familias, reciben del Mº de Asuntos Sociales una subvención anual de tres millones con la que se hace frente a los servicios del psicólogo y la trabajadora social así como a las comidas hospitalarias. Además tienen suscrito un convenio con la Diputación General de Aragón para mantenimiento de actividades y terapia ocupacional que les aporta seis millones y medio al año.

La Asociación imparte charlas divulgativas, de carácter médico y asistencial, ante diferentes colectivos. Asimismo, edita una revista semestral y una memoria anual de actividades y desarrolla actuaciones de sensibilización y captación de socios colaboradores, organizando para ello eventos diversos. Se dedica especial atención al ocio de los niños, realizándose excursiones, campamentos y jornadas conjuntas con familias y amigos que no padecen el problema, intentando que los afectados lleven una vida lo más normal posible.

Entre las familias, la entidad distribuye cuanta información pueda ponerse a su alcance en relación con el tipo de cáncer del hijo afectado. Para ello, se trabaja en estrecha colaboración con el equipo asistencial del Hospital Infantil, procurando de mutuo acuerdo las mejores condiciones para el niño afectado y su familia. Hay que tener en cuenta que el carácter de esta enfermedad hace que los afectados se vinculen a la entidad de por vida.

Se nos indica que los casos de nuevos afectados que se les presentan anualmente oscila entre 30 y 35, existiendo bastante estabilidad numérica y detectándose un incremento de casos relacionados con familias inmigrantes. El presidente de la Asociación nos señala que hoy en día se han producido grandes avances en relación con esta enfermedad, existiendo un alto porcentaje de curaciones (70%). También se ha avanzado en los tratamientos que se imparten, existiendo protocolos *ad hoc* y administrando medicaciones menos agresivas.

5.4. FUNDACIÓN “DOWN 21”

Los orígenes de esta Fundación se remontan al año 1983, cuando surge el primer grupo de padres que optan por articular recursos que den respuesta a las necesidades de las familias de personas con Síndrome de Down, bajo el nombre de ADA (Asociación Down Aragón). Posteriormente van creándose nuevas iniciativas hasta 1998, año en que las dos entidades sociales existentes en Zaragoza (Solidown y Fundación Aragonesa para el Síndrome de Down) unen sus recursos humanos y materiales y constituyen la actual Fundación Down 21, adaptando sus estatutos a la vigente Ley de Fundaciones de 1994.

En fecha 16 de julio de 2002 visitamos su sede social, sita en c/ Arzobispo Morcillo nº 40 de Zaragoza, siendo atendidos por el presidente y la gerente.

Se trata de un espacio correspondiente a una planta de oficinas disfrutado en régimen de alquiler. Es una primera planta, con ascensor, que dispone de una recepción, habilitada como despacho, un despacho de trabajo común, cuatro aulas independientes, soleadas y con ventilación, equipadas con el mobiliario y recursos didácticos necesarios para las actividades del Departamento correspondiente y una sala multidisciplinar utilizada como sala de psicomotricidad, aula de formación, trabajo en grupo, sala de juntas, etc.

La misión de la Fundación se centra en optimizar la calidad de vida de las personas con Síndrome de Down y de sus familias. En este sentido, sus objetivos se dirigen a la asistencia a estas personas, su estudio y tratamiento, así como la investigación, divulgación y publicaciones sobre la materia; la promoción de servicios, centros e instituciones para dicha finalidad y la colaboración con todas las instituciones, públicas y privadas, que persigan fines similares; la integración de los beneficiarios en los ámbitos educativo, social y laboral y la atención, apoyo y asistencia a sus familias.

El organigrama de la entidad, diseñado para facilitar la participación consensuada, se representa en la Asamblea de socios, el Patronato, la Gerencia, el Equipo Técnico y el Voluntariado. Los ocho miembros del Patronato son elegidos por la Asamblea, siendo cargos no remunerados. A nivel ejecutivo, se reúnen en Comisiones de trabajo. A nivel ejecutivo diario, el trasvase de información, decisión y ejecución se realiza a través de una Comisión de Trabajo Permanente.

El equipo profesional se integra por la gerencia y el equipo técnico de nueve personas. La función del voluntariado se refleja en todas las familias de los beneficiarios, las Comisiones de padres y madres, ocho voluntarios de tiempo libre y autonomía personal, la organización de eventos y programas y la participación desinteresada de personas y colectivos especializados. Los denominados socios protectores abarcan a 35 familias afectadas que apoyan económicamente y participan puntualmente en las actividades de la Fundación, a 75 familias que participan de forma continua en los programas de atención directa y a 185 personas que colaboran económicamente.

Los Departamentos de que dispone la entidad son los siguientes:

- Departamento de acogida: se configura como el primer contacto que establece la Fundación con las personas que se acercan a ella, tanto familiares de personas con Síndrome de Down como colectivos relacionados con el tema. Sus objetivos son orientar y apoyar a las familias, ofrecer información sobre el Síndrome de Down y los recursos disponibles, sensibilización y difusión así como realizar contactos con otras instituciones relacionadas con el ámbito educativo y/o sanitario. Las entrevistas de acogida se realizan en horario flexible, ajustándose a la demanda y posibilidades del servicio.

- Departamento de atención temprana: se centra en el abordaje terapéutico del niño con Síndrome de Down y la atención a su familia en la primera infancia (0-6 años). Durante el año 2001 se trabajó con treinta y tres niños, en una o dos sesiones semanales.

- Departamento de logopedia: su objetivo fundamental es el desarrollo de habilidades lingüísticas receptivas y expresivas, con el fin de sacar el máximo partido al potencial de comunicación de los niños y adolescentes con S.D. Se trabaja individualmente y por parejas. Las áreas que abarca el programa de lenguaje son la fonética-fonología, semántica, morfosintaxis y pragmática.

- Departamento de apoyo psicopedagógico: centra su atención en la necesidad de apoyar la labor educativa que se realiza tanto en los centros escolares como en las familias. Se dirige a chicos y chicas de 6 a 16 años. Las áreas que se trabajan son la perceptivo cognitiva, el razonamiento lógico, áreas instrumentales y aprendizajes académicos funcionales, comunicación y social-adaptativa y el área motriz.

- Departamento de ocio y tiempo libre: el objetivo es educar “en” y “para” el tiempo libre, buscando aprender mediante el juego. Los chicos que asisten a este departamento forman un grupo de quince de edades comprendidas entre los 8 y 16 años. Se realiza una programación trimestral y posteriormente un proceso de evaluación tanto de cada actividad como de la programación trimestral. Aquí es básico el equipo de voluntarios, que se reúne dos veces al mes con la técnico. Las actividades se realizan los sábados por la mañana.

- Departamento de adultos: tiene su propio departamento de acogida y actividades específicas como el grupo de autoajuste personal y el taller del euro.

La financiación de los programas que desarrolla la entidad se realiza a través de diferentes aportaciones procedentes de las cuotas de los usuarios, las subvenciones y convenios con las Administración y las entidades privadas, donaciones directas u obtenidas a través de actividades, personas y colectivos que tienen por objeto la investigación, formación y aplicación de estrategias de integración.

Los nuevos retos que la Fundación se plantea, de acuerdo con la visión que sus miembros tienen sobre el papel que debe desempeñar en la sociedad aragonesa se centran en tres líneas:

-- La apertura de los departamentos y su actividad a la discapacidad mental en general, puesto que el S.D. tiene muchos puntos en común con las necesidades y capacidades del resto de integrantes de este colectivo, y la propia dinámica de la entidad permite abrir una estructura ya consolidada.

-- La participación activa de la Fundación en redes sociales e institucionales, como son los programas sanitarios, la red de atención temprana y las coordinadoras.

-- La puesta en marcha de programas para el mundo adulto, alternativas complementarias a la oferta existente tanto a nivel formativo como laboral y social, con el objetivo último de alcanzar, en cuantos casos sea posible, el empleo con apoyo (recursos educativos y sociales) en la empresa ordinaria y la vida autónoma. En este sentido, los responsables de la entidad nos comentan que los chicos se van haciendo mayores y que para los que van cumpliendo 15 y 16 años los programas de garantía social no cumplen todas sus expectativas y posibilidades de superación, pues se considera que los discapacitados psíquicos podrían realizar múltiples funciones sociales, mas allá de las reguladas normativamente como talleres ocupacionales o centros especiales de empleo.

También nos señalan la problemática de muchos padres que son mayores, sin formación y con economías precarias, normalmente procedentes del mundo rural, que tienen hijos con S.D. y no saben cual va a ser su futuro al quedarse sin su tutela y encontrándose los centros y residencias colapsados. A este respecto, se comenta la figura de la incapacidad judicial, señalándonos los responsables de la entidad que esta decisión se deja en manos de las familias, siendo que como la mayoría de los socios son personas jóvenes no se ha planteado en firme esta cuestión; no obstante se resalta la necesidad de impartir charlas divulgativas sobre este mecanismo de protección del discapacitado pues normalmente las familias no aprecian la finalidad y beneficios que la incapacidad otorga.

Por último, se pone de manifiesto por los responsables del recurso que se vienen apreciando en las resoluciones administrativas que vienen reconociendo el grado de minusvalía del afectado unas valoraciones muy dispares, siendo que todos ellos padecen la misma patología, que conlleva siempre un retraso mental asociado.

5.5. ASOCIACIÓN “UTRILLO”

Esta entidad trabaja desde el año 1993 en la asistencia y promoción de jóvenes y adultos que padecen una discapacidad psíquica. Visitamos su sede el día 31 de julio de 2002, siendo atendidos por la directora, el coordinador del recurso y los profesionales que allí trabajan.

En un principio, la asociación se inició con un pequeño grupo de discapacitados y sus familias orientada a la rehabilitación de los mismos a través del trabajo artístico (por lo que en sus inicios se denominó Asociación Artística Utrillo), unido a actividades de ocio y tiempo libre. Se trataba de talleres creativos de integración, a los que podía asistir cualquier persona. Posteriormente, se constituyó un centro ocupacional en el que se seguían desarrollando actividades artesanales y se empezó a trabajar en otros aspectos como la formación general y prelaboral.

El local donde se ubica la entidad y se desarrollan las actividades se encuentra en los bajos del nº 6 de la zaragozana calle Marín Bagües y se

encuentra cedido por el Ayuntamiento. Dispone de varios espacios de trabajo utilizados de forma polivalente pero dado el número de usuarios -que superan los sesenta- y las condiciones del habitáculo (interior, sin apenas luz natural, instalaciones deterioradas por la antigüedad y el uso...) se precisarían otras instalaciones más amplias y acondicionadas. En este sentido, se comenta que hace dos años el propio Ayuntamiento cedió a la Asociación unos terrenos en San Juan de la Peña pero no se dispone de los fondos necesarios para realizar la construcción por lo que se está a la espera de financiación pública.

Los usuarios son jóvenes y adultos de 18 años en adelante, siendo la media de edad de 25 años. La mayoría acuden al recurso al terminar la educación escolar en búsqueda de una formación y capacitación para su futuro. Se encuentran afectados por diversos grados de retraso mental, unido en ocasiones a patologías psiquiátricas. En este sentido, se ha constituido un grupo especializado para los usuarios que presentan especiales dificultades. Ello hace que, sin perjuicio de la programación general, se realice un planteamiento y objetivos individuales para cada caso, buscando la atención más especializada posible pese a que cada día son más las personas que demandan el ingreso en el recurso y los medios materiales y personales son escasos.

Los recursos de que dispone la entidad se integran por las cuotas de los socios (10.000 ptas al año) y las ayudas públicas, que son insuficientes. Así, el Ayuntamiento les otorga cinco millones de pesetas para equipamiento y la Diputación General de Aragón desde 1998 viene concertando 23 plazas en el centro, que se van a ampliar a 51 próximamente. No obstante, se comenta los continuos retrasos en los pagos que la Administración ha de realizar, lo que redundaría en un perjuicio para la Asociación y sus profesionales, y por ende, para los discapacitados usuarios presentes y futuros, pues existe lista de espera para acceder al recurso.

El personal que trabaja en la Asociación se integra por la directora, dos educadoras de taller, dos profesores de educación especial, la trabajadora social y la psicóloga a tiempo parcial y un administrativo. En el momento del ingreso de un usuario, se realiza una valoración individual y se le dirige hacia las actividades más acordes con su discapacidad. El equipo técnico se reúne semanalmente y cada dos o tres meses para evaluar los objetivos, llevando un seguimiento muy estrecho de cada usuario. Se comenta la necesidad de potenciar la formación continua del personal de atención mediante cursos de formación impartidos de forma gratuita.

Actualmente se dispone de un aula prelaboral y de un aula de atención de día. Funcionan de septiembre a julio en horario de mañana de 8 a 15 h, con miras a que los usuarios dispongan de las tardes para realizar actividades de ocio y fomentar sus relaciones familiares y sociales. Las actividades se desarrollan en periodos de hora y media, combinándolas con la formación y el descanso. A largo plazo, los avances que se aprecian en los usuarios son significativos, especialmente en lo que a la relación social se refiere.

El servicio de atención de día entró en funcionamiento en el mes de octubre de 2001 al detectarse por los profesionales de la entidad la falta de recursos adecuados para la población discapacitada de grado medio, utilizando para ello el Manual de Buenas Prácticas elaborado por la FEAPS. En este sentido, el servicio no sólo cuida sino que educa a los usuarios, realizando acciones formativas sobre actividades de la vida diaria con el fin de favorecer su integración, ajuste personal y normalización, lo que redundará en una mejora de su calidad de vida. Se busca que desarrollen sus capacidades en diversos ámbitos para que puedan desenvolverse con autonomía en la vida cotidiana. Así, se trabaja en diez áreas que se ocupan desde las actividades domésticas a la seguridad vial, la comunicación, la salud, la vida en sociedad o la elección del ocio, todo ello trabajado desde un punto de vista eminentemente práctico. También se realizan actividades para desarrollar las habilidades manuales como la psicomotricidad.

En el aula prelaboral se realizan diversos trabajos de montaje y manipulado de productos sencillos, orientados al mundo laboral pero siendo conscientes de las especiales características de cada usuario. Se busca la diversificación en la actividad y los discapacitados reciben una gratificación motivacional. También funciona un Centro Especial de Empleo de pequeñas dimensiones. La ubicación del local dificulta la contratación con las empresas. Además, se intenta la colocación de los más preparados en empresas normalizadas.

Las instalaciones de la entidad son compartidas con el Club de Tiempo Libre Magoría, asociación juvenil sin ánimo de lucro, promovida por la propia Asociación Utrillo para realizar el programa de actividades de ocio y tiempo libre, que se desarrolla por las tardes, los fines de semana y periodos vacacionales. Está gestionada por un equipo de profesionales cualificados, apoyado por un equipo de voluntarios, y su objetivo primordial es la integración social en un ambiente normalizado de jóvenes y adultos con discapacidad psíquica. Consta de cinco proyectos: talleres creativos, deportes, área lúdico-social, viaje turístico cultural y turismo rural. Para determinadas actividades, como la musicoterapia y la natación para mejorar la psicomotricidad, se utilizan otros espacios, acudiendo los usuarios al Centro sociocultural "Torrero".

También se ha constituido una Escuela de Padres para poder trabajar con la familia del discapacitado. Se detecta la preocupación de los familiares por el futuro del usuario y, en ocasiones, la falta de confianza en sus posibilidades.

Los responsables del recurso nos ponen de manifiesto la falta de una adecuada normativa que regule las actuaciones dirigidas hacia los discapacitados psíquicos, pues se indica que la regulación existente es mínima y excesivamente amplia, precisándose de un mayor control sobre las inversiones que se destinan a este campo.

Por otra parte, también se manifiesta la necesidad de acelerar los procesos de valoración de la discapacidad y de actualización de las valoraciones pues su excesiva lentitud las dotan de escasa realidad.

6. OTROS CENTROS DE ATENCIÓN AL MENOR

6.1. RESIDENCIA PARA JÓVENES CON DIFICULTADES

Las Hermanas Religiosas de María Inmaculada tienen implantado en la ciudad de Zaragoza un recurso para menores y jóvenes con diversas problemáticas. La labor de la Congregación viene desarrollándose desde hace más de un siglo, encontrándose actualmente ubicada en el Pº de la Constitución nº 19 triplicado, en un amplísimo edificio que se extiende en forma de “U” por las dos calles angulares.

La edificación actual, que dispone de siete plantas, fue construida en el año 1985, optándose por la demolición del anterior inmueble que se encontraba muy deteriorado y no permitía su rehabilitación. Las instalaciones y dependencias son amplias y se encuentran en perfecto estado de habitabilidad y limpieza.

El recurso fue visitado el día 16 de mayo de 2002, siendo atendidos por la Religiosa encargada del área social, cuyos objetivos son la promoción y prevención de la joven con necesidades sociales.

Los servicios que la Congregación presta en este sentido se centran en dos dispositivos: la residencia para estudiantes y jóvenes sin recursos y el centro social dirigido fundamentalmente al servicio doméstico.

Así, se dispone de una residencia para el alojamiento y manutención de estudiantes, fundamentalmente universitarias aunque también hay residentes que cursan estudios de formación profesional y bachillerato. La edad mínima de ingreso se sitúa en los 16 años y el precio que viene establecido es inferior al de otros recursos de idéntica finalidad que no tienen este marcado carácter social, sin perjuicio de la posibilidad de recibir una beca, en su caso. Algunas de las usuarias proceden de otras Comunidades Autónomas y la mayoría suelen abandonar el centro los fines de semana para dirigirse a su localidad.

La capacidad de la residencia es de ciento treinta y una plazas. De ellas, existen ocho destinadas exclusivamente a jóvenes transeúntes sin recursos que precisan alguna salida laboral para hacer frente a su situación. En este sentido, son acogidas en la residencia hasta que, con ayuda de las religiosas, puedan encontrar una actividad remunerada. En todo caso, y si no hay excesiva demanda, se les permite continuar en el centro una vez que han encontrado trabajo hasta que su situación se estabilice y adquieran plena autonomía, abonando a la residencia un 10% de sus ingresos. En el momento de la visita se encontraban en el centro cinco usuarias de estas características.

Las habitaciones de las residentes son individuales, exteriores y con baño propio. No existía ninguna vacante en el momento de la visita. Por otra parte, se

dispone de cuatro habitaciones dobles, también con baño interior, destinadas a las jóvenes transeúntes anteriormente indicadas, existiendo tres plazas vacantes. Como dependencias comunes se dispone de la capilla, una sala de estudio, una pequeña biblioteca, un salón de actos y dos salas de TV y video. En otra zona de la edificación se sitúan las dependencias de las Religiosas. En el momento de la visita, se encuentran residiendo veinte Hermanas de la Congregación, algunas de edades muy elevadas.

La residencia es atendida por la directora, dos Hermanas que se encargan de los pisos, otra Hermana que atiende el comedor y una persona de limpieza. Para atender la cocina hay tres Hermanas y una empleada. La recepción es atendida también por las Religiosas en diversos turnos de 7 a 23 horas.

Otro recurso existente es el centro social, que está destinado a la atención de jóvenes y familias en relación con las necesidades del servicio doméstico, funcionando como una bolsa de trabajo. Se encuentra atendido por dos Hermanas y una colaboradora de lunes a viernes en horario de mañana y tarde. El centro pone en contacto a las chicas jóvenes que acuden demandando trabajo como empleadas de hogar y a las familias que lo precisan. Se realizan entrevistas con ambas partes por separado y se realizan unas fichas con las que se va efectuando un seguimiento.

El fenómeno de la inmigración ha ido cambiando el perfil de las jóvenes que acuden al centro. Así, la mayoría son chicas extranjeras, siendo Ecuador el país de procedencia más común que absorbe al 90% de las solicitantes, seguido de Colombia, Rumanía, Ucrania y un pequeño porcentaje del continente africano. Nos comenta la responsable del servicio que las jóvenes iberoamericanas presentan un nivel de permanencia en el empleo y de responsabilidad menor que las que proceden de la Europa del Este, siendo además que la mayoría tienen escasas habilidades sociales adquiridas.

Para cubrir estos vacíos que se detectan en las jóvenes se han ido implantando diversos talleres formativos y de promoción de los que se encargan las llamadas colaboradoras, personas voluntarias que tienen adquirido un compromiso con la Congregación. Los talleres funcionan de lunes a jueves y desarrollan fundamentalmente las siguientes actividades: clases de español impartidas por un voluntario que se ocupa además de orientar a las alumnas hacia otros recursos de este tipo; clases de cocina, costura, plancha y tareas del hogar y formación (religiosa, ética profesional, valores).

Por otra parte, los sábados se desarrollan otro tipo de talleres, más lúdicos, dirigidos al grupo juvenil de edades entre 16 y 23 años. Así, se realizan actividades de guitarra, canto, teatro, danza, cocina y formación cristiana.

El recurso está muy implantado en Zaragoza, especialmente las actividades del centro social. En el momento de la visita nos encontramos con un número elevado de chicas que iban a realizar una entrevista para pasar a formar parte de la bolsa de trabajo, siendo la mayoría de las presentes de nacionalidad iberoamericana.

6.2. ASOCIACIÓN DE INTERVENCIÓN SOCIO-EDUCATIVA “EL CUCO”

Esta entidad nació en 1991 impulsada por un grupo de voluntarios de Cáritas de una colonia urbana en el barrio zaragozano de Valdefierro, denominándose en un principio Asociación de Tiempo Libre <Alferez Rojas-El Cuco> y comenzando poco después a trabajar en el tiempo libre con la infancia del barrio de Delicias al analizar profundamente la escasez de servicios en ese sector.

Integrada en la Coordinadora Ciudadana de Infancia, en 1995 es reconocida como asociación de carácter social y desde 1997 tiene su sede en el nº 1 de la calle Escultor Palao. Visitamos la misma en la mañana del día 11 de junio de 2002, siendo atendidos por la coordinadora y la trabajadora social.

Se trata de un local de unos 220 metros cuadrados que se disfruta en régimen de alquiler, distribuido en varias salas donde se ubica a los usuarios por grupos de edad (pequeños, medianos, mayores y adolescentes). El mobiliario común de las estancias son las mesas y sillas y diverso mobiliario con juegos y libros. También hay equipo de música, ordenadores, mesa de ping-pong, pizarra... Una de las dependencias se utiliza en función de las necesidades para realizar los cambios de actividad. El personal dispone de una sala de reuniones con una pequeña biblioteca y un almacén de juegos y otros materiales lúdicos.

Las instalaciones precisarían de diversas obras de mejora pues se encuentran un tanto deterioradas (puerta de entrada, suelo, pintado de paredes, humedades...). A estos efectos, se nos señala que se precisa de un mayor apoyo económico de las instituciones para poder hacer frente al mantenimiento del recurso, especialmente por parte del Ayuntamiento de Zaragoza.

Así, se indica que desde el año 1997 la Asociación tienen suscritos sendos convenios con el Consistorio de Zaragoza y la Diputación General de Aragón. La aportación del Ayuntamiento se realiza en concepto de mantenimiento del centro de tiempo libre, ascendiendo a 7.800.000 ptas al año, considerando que ello debería conllevar el pago del alquiler del local (que asciende a dos millones anuales). Como la colaboración de la D.G.A. se ha centrado desde el mes de octubre de 2001 en el programa de seguimiento educativo y atención familiar, la asociación ha de destinar una parte importante de la partida que procede del Ayuntamiento al arrendamiento del local, siendo que sólo se ha logrado el aumento de dicha aportación en 400.000 ptas.

El recurso tiene carácter básicamente preventivo y está dirigido a los menores de 6 a 16 años de la amplia zona que se extiende entre las vías de Avenida de Madrid-Paseo de Calanda-Duquesa de Villahermosa-Vía de la Hispanidad, centrándose en los que presentan una situación sociofamiliar más

desestructurada y, en consecuencia, se encuentran en mayores condiciones de riesgo.

El funcionamiento de la asociación apuesta por el trabajo conjunto del personal profesional que aporta los conocimientos técnicos y una amplia experiencia, afianzando los proyectos, y los voluntarios que complementan las distintas actividades.

La llegada al recurso se realiza por diversos medios. La asociación es conocida en diferentes barrios y en su zona a través de las actividades de calle que realizan, los centros escolares también la dan a conocer y, en ocasiones, sus equipos psicopedagógicos les remiten a los niños. También tienen contactos con los servicios sociales y, especialmente, con los técnicos de protección y reforma de menores con los que hay una comunicación fluida. En el momento de la visita acuden al centro un menor con medida de protección y dos chicos derivados por la Fiscalía con medida de reforma de prestación de servicios a la comunidad.

El centro de tiempo libre funciona en horario de 17 a 20 h. de lunes a viernes durante todo el año, excepto dos semanas del mes de septiembre que se emplean para organizar las actividades y funcionamiento del siguiente curso. El personal que lo atiende se compone de cuatro educadores, ejerciendo uno de ellos las funciones de coordinación. Los usuarios se encuentran agrupados en cuatro grupos por edades, coincidiendo con los ciclos escolares (infantil, primaria y secundaria). Las actividades que se realizan son variadas, incluyendo deportes, ludoteca, excursiones... En época estival se produce un cambio en horarios y actividades, trasladándose las mismas al cercano parque de Delicias y aperturándose así el recurso a todos los que quieran participar por las mañanas. Desde hace tres años no se organizan campamentos de verano al no existir dotación pública suficiente y no poder costearlos las familias, siendo que se considera una actividad muy beneficiosa para los menores.

El programa de seguimiento educativo y atención familiar ha venido funcionando desde que se inauguró el recurso pero con cierta precariedad de medios. A partir del mes de octubre del año 2001, el convenio suscrito con la Diputación General de Aragón ha permitido afianzar el proyecto y establecer mayor coordinación con los agentes sociales e instituciones implicados (centros de salud, escuela, Fiscalía, D.G.A...). No obstante, el problema económico de mantenimiento del local va a impedir la contratación de un educador social para este programa, contándose únicamente con una persona.

Se nos pone de manifiesto la necesidad del recurso en la zona y la insuficiencia de la cobertura que presta en relación con la numerosa población de su ámbito de influencia, existiendo una lista de espera para acceder al centro. Si bien se cuenta con diversos voluntarios que apoyan las actividades y la atención a los usuarios, se han tenido que cerrar los grupos para evitar una masificación que no beneficia en absoluto la labor a desarrollar. Además, con el fenómeno de la inmigración, se vienen recibiendo a menores extranjeros que van llegando durante el año, existiendo bastante movilidad con ellos.

Se destaca, asimismo, la importancia de la educación no formal y de una adecuada coordinación que evite la falta de respuesta ante situaciones de desprotección o riesgo denunciadas, lo que provoca en ocasiones el anquilosamiento de la problemática con el consiguiente perjuicio para el menor. En este sentido, se destaca la colaboración con el proyecto de educación de calle, gestionado en varias zonas por la Federación ABANICO, a través del cual se dispone de dos educadores de calle para el barrio.

6.3. FUNDACIÓN “EL TRANVÍA”

Este recurso se constituye en el año 1995, promovido desde la iniciativa social por la Asociación de Vecinos Las Fuentes, con el fin de gestionar el Centro de Recursos Comunitarios del barrio. En fecha 21 de junio de 2002 visitamos su sede, sita en la c/ Fray Luis Urbano nº 11, siendo atendidos por la directora de la Fundación y la responsable del área de infancia.

El Centro de Recursos Comunitarios nace con la finalidad de dotar de utilidad social el espacio urbano que integra la Barriada Vizconde Escoriaza, atendiendo tanto a la degradación del entorno y el deterioro de las edificaciones como al desarrollo social y humano de la zona, desde una concepción comunitaria y preventiva.

Así, se ha acondicionado la edificación principal y el patio exterior para asentar los servicios del centro. Las dependencias se integran por la recepción; varios despachos; un aula de formación especialmente dirigida al programa de empleo; una sala polivalente de altos techos que permite transformar el espacio, según las necesidades, para realizar actividades diversas (ludoteca, charlas de amistad, conferencias); la sala de infancia para la atención de niños de 0 a 3 años cuyas madres inmigrantes acuden al centro a aprender el idioma, destinándose otros días al ocio de niños de hasta 6 años (ludoteca para pequeños, cuentacuentos...); dos aulas que pueden independizarse por un panel según las necesidades, destinadas fundamentalmente a formación (alfabetización, idiomas, yoga...); una cocina y los baños. Tanto en la recepción como en los pasillos se sitúan múltiples tableros de anuncios e información varia.

El inmueble ha sido cedido por el Ayuntamiento de Zaragoza para el desarrollo de su actividad, y la Fundación recibe financiación del Consistorio y de la Diputación General de Aragón a través del I.A.S.S. y del I.A.E., sin perjuicio de alguna pequeña donación. Los patronos de la Fundación son miembros de la Asociación de Vecinos.

El personal del recurso se integra por veintiocho trabajadores que realizan diversas jornadas (equivalentes a quince personas en jornada completa). Además se cuenta con sesenta-setenta voluntarios que colaboran de forma estable, siendo siempre acompañados en su actividad por un profesional.

Los objetivos básicos de la Fundación se centran en la atención a las problemáticas del barrio y el favorecimiento de la participación social, tanto a través del voluntariado como del trabajo en red con otras entidades. En concreto, los programas están dirigidos al desarrollo personal, a la comunicación y relación, a la orientación, a la formación y promoción de empleo, a la educación para la salud, a la educación familiar, al apoyo educativo, a la ocupación del tiempo libre en niños y jóvenes y a la promoción del voluntariado.

Así, el programa del Centro de Recursos Comunitarios está estructurado por áreas y en cada una de ellas existen diferentes proyectos y actuaciones:

- Infancia y juventud: ocio y tiempo libre, apoyo escolar, refuerzo educativo padres e hijos, casa de juventud.

- Mujer: promoción y educación para la salud, ocio y tiempo libre, habilidades personales, punto de apoyo y lugar de encuentro.

- Inmigrantes: actuaciones con mujeres inmigrantes.

- Educación familiar: apoyo psico-social a las familias provenientes de la erradicación del chabolismo (seguimiento social, taller de habilidades personales).

- Información: para favorecer un mejor acceso a los recursos.

- Voluntariado: promoción, formación y sensibilización del voluntariado, actividades de encuentro y formación, promoción de valores comunitarios, solidarios y de participación.

- Animación comunitaria: actividades conjuntas con la Coordinadora de Problemática Social Las Fuentes, con la Asociación de Vecinos Las Fuentes, con el Club de Jubilados Pedro Martínez.

En materia de infancia y adolescencia, la Fundación aglutina en su labor a los menores y a sus familias, buscando tanto el desarrollo integral del niño como el de las capacidades del grupo familiar. Así, la actividad con la infancia engloba el ocio y tiempo libre, el apoyo escolar y el apoyo educativo.

Para lograr la continuación del proceso educativo en el marco del tiempo libre y como cauce de prevención, se desarrollan en horario de tarde y los sábados por la mañana diversas actividades: ludoteca, centros de interés, psicomotricidad, cuentacuentos... Además, en época estival se programan actividades de 10 a 13,30 h. para menores de entre 4 y 14 años, a las que se invita también a los padres. Este año se prevé la participación de cincuenta menores, que se dividen en tres grupos de edades (de 4 a 6, de 7 a 12 y de 13 a 14 años). También se busca la colaboración voluntaria de mayores de 18 años para participar como educadores de tiempo libre en el verano.

El apoyo escolar se realiza en coordinación con la escuela, que va marcando las necesidades del niño. Se intenta la debida integración de los menores, desarrollando un trabajo continuo, especialmente con los que presentan una situación de riesgo más acusada. Así, hay cuarenta menores que están tutorizados por la Fundación. Con las familias se trabaja la motivación y el seguimiento de los hijos, tratando de evitar el absentismo.

Junto a ello, en el ámbito familiar se fomenta la participación comunitaria y se forman grupos de padres que organizan debates... intensificando las redes de relación y apoyo.

Durante el año 2001 se beneficiaron de las actividades de infancia y familia de la Fundación un total de 350 personas, de las que 140 fueron niños y el resto padres. En materia de ocio y tiempo libre participaron 224 menores, 32 recibieron apoyo escolar y 43 apoyo educativo. En las actividades de refuerzo de escuela se trabajó con 25 padres y 39 de ellos intervinieron en los grupos que se formaron.

La experiencia del personal de la Fundación en el trabajo con la infancia nos pone de manifiesto la importancia de la prevención y la necesidad de aumentar los recursos a ella destinados. Igualmente se nos indica la conveniencia de realizar una rigurosa evaluación de los proyectos y programas que se vienen desarrollando a fin de poder valorarlos y avanzar hacia adelante.

Junto a estas áreas del Centro de Recursos Comunitarios, la Fundación gestiona dos programas específicos:

-- Programa Empleo: tiene como objetivo generar una estructura de apoyo a la inserción sociolaboral a través de un itinerario de inserción que contempla acciones en tres áreas: orientación laboral (entrevistas, grupos, bolsa de trabajo), formación (ocupacional, reglada) y promoción de empleo (generación de proyectos, empleo protegido, intermediación con empresas).

-- TRAMALENA: es un centro de inserción sociolaboral para la mujer, gestionado desde 1998 por la Fundación, que también estructura su trabajo en tres áreas: formación ocupacional, orientación laboral y actividades complementarias.

6.4. CENTRO SOCIO- LABORAL “CASCO VIEJO”

Destinado a jóvenes en situación de desempleo y sin cualificación profesional, este centro está dirigido fundamentalmente a favorecer su inserción laboral.

Integrado en la Red de centros sociolaborales de Zaragoza, la cual ha pasado a depender del Instituto municipal de Empleo y Fomento Empresarial, este centro tiene su sede en la calle Barrioverde nº 13 a la que acudimos en fecha

9 de julio de 2002, siendo atendidos por la coordinadora y el trabajador social del centro.

El recurso venía siendo gestionado por la Asociación de Vecinos “Lanuza-Casco Viejo”. A mediados de 2000, la Asociación abandona este cometido y tras varios contactos municipales con diferentes entidades sociales en el mes de octubre asume la gestión la Fundación “San Valero”, comprometiéndose a aperturar el centro en el mes de diciembre tras la adecuación de las instalaciones, que en ese momento se encontraban en un estado de deterioro motivado por las constantes inundaciones que se producían.

Las dependencias del centro se encuentran distribuidas en dos locales de grandes dimensiones cercanos entre sí. En el primero de ellos se encuentra la zona de oficinas y gestión, un despacho para entrevistas y tutoría, la sala de profesores, el aula de electricidad en la que se ubican mesas que disponen de varios enchufes, un aula teórica de apoyo al taller donde se imparten fundamentalmente conocimientos sobre mecánica, el aula de recreo con dos mesas de ping pong y los baños. Esta parte del local es propiedad del Ayuntamiento de Zaragoza y está comunicada con otra zona anexa que se disfruta en régimen de arrendamiento y donde se sitúan unos vestuarios con taquillas para los alumnos y los talleres de bicicletas y mecánica del automóvil. En estos, los alumnos desmontan totalmente las bicis y aprenden las piezas y su montaje así como la mecánica de los automóviles que se traen del desguace municipal.

El segundo local está situado en una planta semisótano y dispone de dos despachos y unos baños adaptados para personas minusválidas; el aula de confección industrial equipada con máquinas de coser y donde las alumnas aprenden costura y otras manualidades que enseña la profesora, incidiendo en continuos cambios de actividad para aumentar la motivación; una amplia sala para actividades diversas con un mural en una de las paredes realizado por los alumnos en las clases de pintura; el aula de formación básica, donde se funciona con fichas elaboradas por el profesorado pues el nivel educativo suele ser muy bajo; el aula de informática del proyecto Red Conecta, en el que colabora la asociación vecinal, equipada con múltiples ordenadores y donde se imparten clases de iniciación a la informática. El proyecto se inició en noviembre del año pasado y ha tenido buena acogida, asistiendo no sólo los jóvenes del centro sino también algunos padres, rondando los doscientos participantes de los que veinte han repetido el curso. Además el acceso es libre y pueden utilizar los ordenadores cuando quieran para hacer prácticas. También hay otro aula teórica, un almacén y la biblioteca, empleada asimismo como sala de video, para reuniones, etc.

El personal del centro se integra por siete personas: la coordinadora, el trabajador social, tres profesores de taller, una profesor de formación básica y otro de apoyo para actividades socioculturales. Además, los temas relacionados con la contabilidad se gestionan directamente desde la Fundación por dos personas del centro de aplicaciones tecnológicas.

Las actividades formativas que se han concedido por el Ayuntamiento son las siguientes:

Para menores de 14 y 15 años, se desarrollan las Aulas Taller, con dos talleres rotativos: en el primero se imparte formación en electricidad (trimestral), mecánica de bicicletas (bimensual) y mecánica del automóvil (trimestral); en el segundo se realiza confección industrial, pintura y decoración y electricidad, simultaneándose todas las actividades a lo largo del curso. El número de plazas ofertadas es de doce, si bien como el índice de absentismo es elevado y se suele producir alguna baja, durante el curso pasado hubo dieciséis alumnos en el primer taller y catorce alumnas en el segundo.

A partir de los 16 años, el centro ofrece, a través de la Diputación General de Aragón, un módulo profesional de quince plazas como programa de garantía social, dedicado a la mecánica del automóvil y que se desarrolla en horario de mañana. La duración del programa es anual, admitiéndose la inscripción hasta el mes de diciembre anterior y existiendo ya gran demanda para el año próximo. Se desarrollan seis meses de formación y otros seis de prácticas en empresa (asisten cuatro días a la empresa y uno al centro). De los diecisiete alumnos matriculados en el presente año, ocho se encuentran en esta segunda fase, habiéndose producido siete bajas. Los otros dos alumnos son jóvenes inmigrantes que remitió el Departamento de Educación y Ciencia en el mes de marzo: uno de ellos tiene problemas con el idioma y se ha apuntado a un curso por la tarde en la Universidad Popular; el otro no puede realizar las prácticas en empresa por la imposibilidad de formalizar el contrato de formación necesario, al carecer de permiso de trabajo.

En este sentido, se nos indica la problemática que representa la lentitud que conllevan los trámites para la obtención de estos permisos de trabajo. En éste y en otros casos que han surgido, se trata de menores inmigrantes con residencia legal cuyos padres tienen igualmente permiso de residencia y trabajo, pero la obtención del permiso de trabajo para ellos se alarga en el tiempo y como no puede solicitarse hasta que cumplen 16 años no pueden acceder a la fase de empleo del curso, pues cuando se realizan los contratos de formación con las empresas todavía no disponen del citado permiso. Ello impide también que puedan obtener el certificado de realización del curso de formación, siendo que cada vez son más numerosos los jóvenes inmigrantes que, sin tener su documentación en regla, demandan una formación que les permita incorporarse al mercado laboral y obtener recursos económicos.

Así, nos comenta la coordinadora que para estos casos podía valorarse la posibilidad de concederles un permiso provisional de trabajo o una figura similar que les autorizara para la formalización de un contrato de formación con las empresas y poder desarrollar la parte práctica del curso mientras se tramita y concede el permiso ordinario de trabajo. A la vista de estas manifestaciones, se acuerda la presentación de una queja en la Institución a fin de que el Justicia medie en esta problemática.

El módulo profesional de confección industrial no se oferta por el centro debido a la escasa demanda, teniendo en cuenta que la población del barrio es básicamente de etnia gitana y las chicas mayores de 16 años no suelen acudir a realizar ningún tipo de formación. Si existe alguna interesada, la incluyen en el segundo taller rotativo ampliando las horas dedicadas a la costura. No obstante, se intenta lograr su asistencia coordinándose con otras entidades e instituciones. Dos alumnas proceden de otras zonas de la ciudad.

Algunos de los alumnos son menores con medida de protección o reforma. Este año han asistido nueve chicos con educador, existiendo un contacto periódico entre el personal del centro y los educadores o coordinadores. Se indica que, en relación con los alumnos de las Aulas Taller que son derivados por su edad desde los diferentes centros educativos, los informes que remitían los Institutos de Educación Secundaria no solían especificar si el alumno estaba cumpliendo medida de reforma o se había adoptado alguna medida de protección respecto a él, lo que dificultaba un adecuado conocimiento del caso y los contactos con el educador. En este sentido se comenta la próxima firma de un protocolo con el Servicio de Menores de la D.G.A. para mejorar la coordinación y el seguimiento de estos menores que implicara, entre otras actuaciones, el desarrollo de reuniones entre los responsables del centro escolar y el coordinador de este recurso, materializando así la Sugerencia realizada por el Justicia durante la pasada anualidad en relación con estos casos (Expte. DI-274/2001).

Respecto al seguimiento posterior de los alumnos asistentes, la coordinadora nos indica que a los menores de 16 años que quieren repetir al curso siguiente se les suele derivar a otros centros sociolaborales para que realicen otra especialidad. El seguimiento de los mayores de 16 años es más complicado, si bien se les deriva igualmente a otros centros para que desarrollen nuevos programas de garantía social, sin perjuicio de apoyarles en la elaboración del curriculum, trámites ante el INEM...

6.5. ASOCIACIÓN “ASISTENCIA A LA INFANCIA”

Esta entidad está dedicada a ofrecer a niños ucranianos la posibilidad de acogida temporal en familias aragonesas durante las vacaciones estivales y navideñas. Visitamos la sede de la Asociación, ubicada en la calle Embarcadero nº 34 de Zaragoza, en la mañana del día 3 de julio de 2002, siendo atendidos por su actual presidenta.

Se trata de un piso alquilado que se destina íntegramente a las labores de gestión de la Asociación, existiendo varios despachos, la cocina utilizada como almacén y un baño, situándose detalles ucranianos decorativos en todas las estancias. La mayoría de los elementos de oficina han sido donados y les sería muy útil, según nos comenta la presidenta, poder disponer de un local para sus actividades que les suprimiera el gasto fijo de alquiler.

La entidad se creó en el año 1997, con motivo del décimo aniversario de la explosión de Chernobyl y el llamamiento que hizo el gobierno ucraniano al efecto. Durante 1996 varias familias aragonesas colaboraron con una asociación madrileña y al año siguiente se fundó esta entidad que tiene su ámbito centrado en Aragón pues sigue un programa muy riguroso que no permite en principio extender su campo a otras Comunidades Autónomas, existiendo un Código Ético para las familias acogedoras. No obstante, nos comenta la presidenta que su labor está abierta a todos los niños necesitados del mundo y por ello se realizan sesiones informativas de difusión de la acogida temporal no preadoptiva, tratando de sensibilizar a otras familias y animándolas a participar desde esta u otra asociación.

Desde su constitución, la entidad ha ido incrementado paulatinamente el número de niños acogidos en función de las familias acogedoras disponibles, existiendo actualmente una lista de espera respecto a éstas. Así, de 42 niños acogidos en el verano de 1999 se ha pasado a 202 en el año 2001, niños procedentes de la región de Kiev que, acompañados por cuatro traductoras, fueron acogidos por familias aragonesas del 24 de junio al 2 de septiembre, además de 105 en el periodo navideño (del 16 de diciembre al 20 de enero), registrándose un elevado índice de acogidas satisfactorias (92%), según la encuesta que se realiza posteriormente entre las familias. Durante la presente anualidad la cifra se ha situado en 192 menores en el periodo estival, de los que 30 venían por primera vez y el resto volvían a visitar a sus familias de acogida.

El 80% de estos niños proceden de orfanatos y el 20% restante de familias muy necesitadas. Si bien muchos de ellos ni siquiera habían nacido cuando se produjo el desastre nuclear de Chernobyl todavía hoy siguen sufriendo sus consecuencias. La leche, las verduras y la mayoría de los alimentos que consumen están contaminados aún por la radiación. La Asociación es el vehículo que permite la unión y el apoyo para proporcionar a estos niños la familia que en su mayoría no tienen.

Además de estos acogimientos, la entidad colabora en la medida de sus posibilidades con diversos orfanatos ucranianos, facilitando ayuda económica (productos higiénico-sanitarios, limpieza, ropa, alimentos, material escolar) y realizando el seguimiento y apoyo durante el curso escolar de los niños acogidos. Así, en Ucrania se dispone de un pequeño departamento de jóvenes colaboradores y varias traductoras que visitan una o dos veces por semana a los niños acogidos, proporcionándoles ropa, alimentos, medicación... Una vez al año diversos miembros de la entidad se trasladan a Ucrania con fines humanitarios.

La Asociación está formada por personas voluntarias, ascendiendo a 750 las familias asociadas. Además de los correspondientes Estatutos, se ha elaborado un Reglamento de Régimen Interno. Se financia a través de las cuotas de los socios, las donaciones y las ayudas institucionales (D.G.A., Diputaciones Provinciales, Ayuntamientos, Ibercaja). Se señala que, a pesar de que cada año se incrementa el número de niños acogidos, las ayudas del Gobierno de Aragón son las mismas que para otras entidades de ámbito menor.

Hay que reseñar que son las propias familias acogedoras las que tienen que hacer frente al coste de la acogida (viaje, estancia del menor...), debiendo solicitar algunas familias créditos personales para hacer frente a estos gastos. Por ello son variadas las actividades que se llevan a cabo para recaudar fondos dirigidos a sus fines (comidas, lotería, conciertos, subastas...). Se está estudiando la creación de una Coordinadora que pueda facilitar la adecuada información sobre los menores y sus problemáticas.

Se señala que son innumerables los trámites que han de realizar ante las autoridades del país de origen y del país de recepción, surgiendo en ocasiones problemas burocráticos de diversa consideración que suelen solucionarse tras diversas gestiones. Así, en el momento de la visita se había planteado un problema con el coste de la asistencia sanitaria que precisen los menores acogidos pues al parecer se pretendía repetir en la Asociación, como entidad responsable de los niños durante su estancia en nuestro país, los gastos de asistencia sanitaria que se les prestara si era necesario, siendo que los menores se encontraban en las cartillas de la Seguridad Social de los padres acogedores y además se tiene suscrito un seguro de responsabilidad civil que incluye un seguro médico (lo que le es exigido por las autoridades competentes). Tras ponerse en contacto con el Director Gerente del Servicio Aragonés de Salud parece que la problemática se encontraba en vías de solución.

Durante su estancia en nuestra Comunidad Autónoma, se fomenta la convivencia entre los niños y las familias acogedoras, organizándose diversos encuentros en localidades aragonesas, recepción por autoridades, clases dirigidas a la alfabetización... La mayoría de las familias repiten la experiencia y, si está en su mano, acogen a más de un menor.

7. CONCLUSIONES

1. En materia de adopciones internacionales, se ha sugerido a la Diputación General de Aragón que, en el desarrollo de la normativa legal vigente sobre infancia y adolescencia, se regulen de forma específica las actuaciones que integran el proceso de valoración de las solicitudes que se formulen. También se ha recomendado al Instituto Aragonés de Servicios Sociales que, en la tramitación de los procedimientos, se extreme el rigor en el cumplimiento de la normativa aplicable en materia de motivación y notificación de los actos y resoluciones que se dicten.

Por otra parte, recordar la función de inspección y control que la Administración tiene encomendada respecto a las entidades colaboradoras de adopción internacional.

2. Respecto a los menores tutelados que padecen trastornos psiquiátricos, se ha puesto de manifiesto la necesidad de poder disponer en Aragón de un recurso especializado para su tratamiento y de intensificar la colaboración entre todos los organismos implicados. En este sentido, los centros de protección no suelen resultar el recurso apropiado, al carecer de personal preparado para la atención de estos menores. Reseñar a estos efectos lo dispuesto en el artículo 69 de la Ley de la infancia y la adolescencia en Aragón respecto a los acogimientos residenciales de menores con graves deficiencias o discapacidades físicas o psíquicas o alteraciones psiquiátricas que estén sujetos a protección.

En este sentido, las estancias en la Residencia “Infanta Isabel” de niños que padecen deficiencias físicas y/o psíquicas ha llevado a prever en la próxima reordenación del centro la creación de una unidad específica para atender las necesidades especiales de los menores que padeciendo enfermedades crónicas, sin posibilidad de movimiento o evolución de desarrollo normalizado, precisen de un recurso sociosanitario.

3. La prevención y tratamiento de las discapacidades infantiles es objeto de una especial atención por parte de esta Institución. Así, se ha sugerido a la Diputación General de Aragón la aprobación y puesta en funcionamiento de un Plan de Atención Temprana en Aragón que permita lograr, con la adecuada coordinación, una correcta detección, derivación e intervención en estas problemáticas.

4. La problemática de las sustracciones y traslados ilícitos de menores que afecta a algunos niños aragoneses ha llevado a la Institución a sugerir a la Administración que, si lo solicita el padre o madre afectado, se estudie particularmente la posibilidad de que la entidad pública asuma la tutela del niño, como base para el ejercicio de las acciones de todo orden que procedan en defensa y protección de los derechos del menor.

5. Las Ayudas de Apoyo a la Integración Familiar se consideran prestaciones económicas de acción social de carácter específico, pudiendo acceder a ellas los extranjeros que se encuentren residiendo de forma legal y efectiva en nuestra Comunidad Autónoma.

6. El incremento del número de acogimientos no preadotivos de niños ha reducido ostensiblemente el nivel de ocupación y los tiempos de estancia en el Jardín de Infancia de Zaragoza. Ello denota la importancia de poder contar con suficientes familias de acogida temporal que puedan hacerse cargo de los menores de forma inmediata mientras se realiza el estudio y valoración del caso, evitando así internamientos de niños de corta edad. Esta medida resulta especialmente interesante en Huesca y Teruel, donde no se dispone de un recurso específico para niños de edades inferiores a seis años, aunque los centros de protección existentes realizan también funciones de acogida.

A lo largo del año, también se ha planteado en el Jardín de Infancia la problemática que supone los ingresos de niños mayores de 6 años, motivado en su mayoría para evitar la separación de hermanos. Al respecto, se plantea la posibilidad de que las familias de acogida temporal de emergencia pudieran hacerse cargo de este tipo de casos.

En esta materia, se ha venido observando asimismo la potenciación de los acogimientos permanentes de menores en familia extensa por los beneficios y ventajas que esta medida conlleva respecto a otro tipo de acogimientos, entre otros, la menor preparación que precisa el menor lo que facilita su adaptación y el mantenimiento del nexo con su familia biológica.

7. El Centro de Orientación y Acogida de Zaragoza ha venido experimentando a lo largo del año un considerable incremento del número de menores atendidos. Ello obedece fundamentalmente a dos factores: la creciente presencia de menores no acompañados procedentes de terceros países y la derivación al centro por parte de diferentes estamentos de adolescentes cuya situación y problemática no presenta a priori los caracteres que aconsejen una inmediata separación familiar y consiguiente ingreso, siendo por ello conveniente a juicio de la dirección el realizar una previa valoración de la situación de desprotección o abandono del menor a fin de evitar ingresos que no se corresponden con la finalidad del recurso, sin perjuicio del estudio y orientación del caso si se aprecia una posible situación de riesgo. En este sentido, la Diputación General de Aragón está estudiando la posibilidad de constituir un servicio de atención para estos casos las veinticuatro horas del día.

8. En cuanto a los menores inmigrantes atendidos en centros de protección, su número sigue creciendo y continúan los problemas detectados en años anteriores. En este sentido, se sigue reseñando la conveniencia de protocolizar y coordinar las actuaciones necesarias para poder determinar la edad real de los inmigrantes, a través de las pruebas médicas oportunas, antes de proceder a la declaración de desamparo y asunción de la tutela *ex lege*, pues la normal indocumentación de los mismos y la tendencia a la falsedad de los

datos que proporcionan suele conllevar que se tutele a jóvenes que ya han cumplido la mayoría de edad.

Otro problema que se detecta en relación con estos menores extranjeros no acompañados es la práctica inexistencia de recursos de atención para ellos pues su situación normalmente transitoria unido a la dificultad con el idioma condiciona las posibilidades de lograr una escolarización óptima y, por otra parte, al no estar en posesión de la documentación precisa (la obtención del permiso de residencia suele demorarse y el permiso de trabajo no suele concederse) no se les puede insertar laboralmente, ni siquiera ofrecerles una adecuada formación pues no pueden participar en los cursos de formación del INEM, lo que reduce las opciones a talleres formativos desarrollados por contadas instituciones. Por ello, aunque desde el centro de protección se les presta toda la atención posible y se atiende adecuadamente a sus necesidades, se carece de una respuesta eficaz a estas situaciones de cara al futuro de los afectados.

9. En las visitas realizadas a los centros y establecimientos de atención a menores se ha apreciado la importancia de la educación no formal y la necesidad de una adecuada coordinación que evite la falta de respuesta efectiva ante situaciones de desprotección o riesgo denunciadas, lo que provoca en ocasiones el anquilosamiento de la problemática con el consiguiente perjuicio para el menor. Igualmente se ha puesto de manifiesto el destacado papel de la prevención y los recursos que deben destinarse a estos fines.

10. En materia de reforma de menores, se aprecia en el actual marco legal la carencia que supone la ausencia de un Reglamento General de carácter estatal así como del correspondiente Reglamento autonómico que complete y desarrolle la Ley, regulando con precisión aquellos aspectos que afecten, de forma muy particular, a los derechos fundamentales de los menores, en especial, todo lo referido al régimen ordinario y disciplinario en los centros de internamiento, así como los que afectan a la ejecución de las medidas en régimen abierto.

Para cubrir esta carencia, desde el Instituto Aragonés de Servicios Sociales se ha elaborado un manual de funcionamiento diario para el centro de internamiento "San Jorge" que recoge las situaciones más habituales del establecimiento y los supuestos en que es posible la incoación de expedientes. El marco normativo en cuanto al régimen disciplinario se centra en el Decreto 165/1992 y en cuanto a la graduación de las sanciones se acude al artículo 60 de la Ley Orgánica 5/2000.

A raíz de la problemática surgida con la gestión educativa de este centro, se ha puesto de manifiesto a la Administración las exigencias legales establecidas para las entidades que colaboren en la ejecución de las medidas educativas impuestas por la autoridad judicial. Reseñar además que la responsabilidad en la ejecución de estas medidas y el buen éxito de las mismas para el cumplimiento de los fines de la Ley corresponde a la entidad pública competente, aunque su gestión esté en manos de entidades o instituciones privadas, con las consiguientes funciones de inspección y control periódico.

Se ha valorado como necesario la potenciación de las medidas en medio abierto, para lo que se considera imprescindible que la Administración pública ponga a disposición de los jueces de menores los recursos necesarios, incluyendo los profesionales que ejecuten y controlen las mismas, involucrándose la entidad pública de forma más activa en el problema para posibilitar un mayor uso de estas medidas.