

Expte.

DI-916/2013-1

**EXCMO. SR. CONSEJERO DE SANIDAD,  
BIENESTAR SOCIAL Y FAMILIA  
Via Universitat, 36  
50071 ZARAGOZA  
ZARAGOZA**

**Zaragoza, a 3 de septiembre de 2013**

## **I.- ANTECEDENTES**

**PRIMERO.-** En fecha 7 de mayo de 2013 tuvo entrada en esta Institución un escrito de queja, relativa al Programa de Educación Familiar desarrollado en Teruel.

En el escrito de queja se aludía al interés del ciudadano en conocer el modo en que el Ayuntamiento de Teruel iba a gestionar, mediante Convenio con el IASS, el Programa de Educación Familiar. La preocupación del ciudadano se basaba en que el año anterior, es decir, durante el 2012, ya se había firmado un Convenio a tales efectos, si bien se había firmado a finales de año, pese a que la actividad desarrollada se refería a todo el año.

Con el fin de conocer el estado en que se encontraban la negociación de los términos del Convenio para el año 2013, el ciudadano nos pedía que nos dirigiéramos a los órganos competentes para recabar dicha información o, en su caso, para conocer si la gestión iba ser comarcal.

**SEGUNDO.-** Con el fin de recabar información sobre esta cuestión, el día 9 de mayo de 2013, esta Institución dirigió escrito tanto al Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Familia del Gobierno de Aragón, como al Ayuntamiento de Teruel.

**TERCERO.-** Con fecha 28 de mayo de 2013, tuvo entrada en esta Institución el escrito de respuesta emitido por el Gobierno de Aragón, en los siguientes términos:

*“El Decreto 4/2005, de 11 de enero, del Gobierno de Aragón, por el que se modifican los Decretos del Gobierno de Aragón de transferencia de*

*funciones y traspaso de servicios de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón a las Comarcas, identifica las tareas y actuaciones que corresponden a la Comarca, especificando entre otras, la atención a menores con el objeto de priorizar las actuaciones en familias con indicadores de maltrato.*

*La Ley 5/2009, de 30 de junio, de Servicios Sociales de Aragón, en su artículo 48 enuncia las competencias de los municipios y establece que los municipios con más de veinte mil habitantes que, conforme al Mapa de Servicios Sociales aprobado por el Gobierno de Aragón, constituyan área básica de servicios sociales ejercerán en dicho ámbito territorial iguales competencias que las asignadas a las comarcas.*

*En consecuencia con lo anterior, el Ayuntamiento de Teruel asume en 2012 la encomienda de gestión de la comarca Comunidad de Teruel para el ejercicio, en su ámbito territorial, de la función de la declaración de riesgo en la atención a menores y la gestión de los programas de preservación familiar y de reinserción del menor. Por ello, el IASS incluyó, en un convenio interadministrativo de colaboración con el Ayuntamiento de Teruel para la gestión de programas específicos de servicios sociales, un Programa de Educación Familiar.*

*El Ayuntamiento de Teruel, pro razones diversas, no ejecutó el referido programa en 2012.*

*Con fecha 8 de marzo de 2013, el IASS propone al Ayuntamiento de Teruel, entre otros programas específicos de servicios sociales, la financiación y continuidad del Programa de Educación Familiar durante el 2013.*

*Con fecha 12 de abril de 2013 se recibe, en los Servicios Centrales del IASS, escrito del Ayuntamiento de Teruel en el que se manifiesta su deseo de excluir del referido convenio el programa denominado Refuerzo de la estructura básica de servicios sociales para la atención de menores en declaración de riesgo, con base en diversas razones.*

*De otra parte, la Comarca Comunidad de Teruel, teniendo conocimiento de la renuncia del Ayuntamiento de Teruel para gestionar la atención a menores en declaración de riesgo, asume en 2013 la gestión de dicha competencia en todos los municipios del ámbito territorial de la Comarca Comunidad de Teruel”.*

**CUARTO.-** Por otro lado, con fecha 12 de junio de 2013, esta Institución recibió la respuesta emitida por el Ayuntamiento de Teruel, en los siguientes términos:

*“La Junta Local de Gobierno del Ayuntamiento de Teruel, en sesión ordinaria celebrada el día 27 de mayo de 2013, acordó aprobar el Convenio*

*Interadministrativo de colaboración con el Instituto Aragonés de Servicios Sociales, para la gestión de programas específicos de Servicios Sociales durante 2013. En dicho Convenio no se contempla ningún programa denominado Educación Familiar.*

*Asimismo, le informo que la gestión de dicho programa compete a la Comarca, estando pendiente la firma de un Convenio entre la Comarca Comunidad de Teruel y el Instituto de Servicios Sociales.*

*No obstante, para más información, ruego se dirija a la Comarca Comunidad de Teruel”.*

**QUINTO.-** Una vez recabada toda la información solicitada, esta Institución creyó oportuno ampliar ciertos aspectos, por los que, con fecha 13 de junio de 2013, nos dirigimos de nuevo al Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Familia, pero también a la Comarca Comunidad de Teruel, para saber el estado del Convenio, pendiente de ser firmado.

**SEXTO.-** El día 15 de julio de 2013 tuvo entrada la nueva respuesta emitida por el Gobierno de Aragón, en los siguientes términos:

*“Con respecto al estado actual del Convenio de colaboración entre la Comarca Comunidad de Teruel y el IASS, les podemos informar que pasó para su aprobación por Consejo de gobierno del día 11 de junio de 2013 y ha sido remitido a la Comarca, el 17 de junio de 2013, para su firma.”*

**SEPTIMO.-** Finalmente, el día 18 de julio de 2013, tuvo entrada el informe emitido por la Comarca Comunidad de Teruel, con el siguiente contenido:

*“El 11 de enero de 2005 se aprueba el Decreto 4/2005 sobre transferencia de competencias, al año siguiente se firma convenio con el I.A.S.S. para la gestión de programas de servicios sociales específicos para refuerzo de la estructura básica de servicios sociales para la atención de menores con declaración de riesgo, se contrata una Educadora Familiar para la intervención con estas familias.*

*Se mandan al I.A.S.S. los casos susceptibles de declaración de riesgo y éste manda la Resolución a la comarca y al Ayuntamiento y se empieza a trabajar con las familias por parte, el Centro Municipal de Servicios Sociales cierra el caso.*

*Los problemas aparecen cuando se aprueba el Decreto 190/2008, de 7 de octubre, Reglamento de medidas de protección de menores en situación de riesgo o desamparo.*

*Por otra parte, desde la creación de la Comarca Comunidad de Teruel se firma convenio con el Ayuntamiento de Teruel para el mantenimiento del*

*Centro Municipal de Servicios Sociales, financiando tanto los gastos de personal como los programas que desarrollan.*

*Se establecen los protocolos específicos de actuación, (en el marco de los protocolos de Protección de Menores del I.A.S.S.), junto con los técnicos de la Comarca de Huesca al tener las mismas características, un municipio mayor de 20.000 habitantes, por tener competencias en servicios sociales según se establece en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de Bases de Régimen Local, arts. 25.2 k y 26.1 c, en este momento son estos ayuntamientos y las comarcas, cuyos informes son vinculantes, quienes instruyen el expediente y lo envían a Menores para que emita Resolución de declaración de riesgo. Estos protocolos, que más tarde también se consensuarán con la Federación Aragonesa de Municipios, Comarcas y Provincias. Establecen también unas comisiones mixtas para la coordinación y evaluación de los casos. A estas comisiones sólo se enviaron técnicos cuando en el convenio por el cual se financia el Centro Municipal de Servicios Sociales se obligaba a comparecer. Pero el expediente en ningún momento se envió de acuerdo con lo establecido en el D. 190/2008, teniendo que hacerse cargo los técnicos de la Comarca.*

*La Ley 5/2009, de 30 de junio, de Servicios Sociales de Aragón, establece en su artículo 15 las Funciones del Centro de Servicios Sociales, además de la estructura y organización de los servicios sociales. A partir de este momento los Ayuntamientos de más de 20.000 habitantes ya pueden firmar convenios con el I.A.S.S. A partir de 2010 el Ayuntamiento de Teruel firma convenio con este Instituto para la gestión de Programas de servicios sociales específicos, pero sólo asume en los ejercicios 2011 y 2012 el refuerzo de la estructura básica para la atención de menores en declaración de riesgo.*

*El día 11 de marzo de 2013 nos envían un informe cuya finalidad es la posible situación de riesgo de un menor y en abril nos envían otro. Al hablar con los responsables políticos alegan que el convenio con el I.A.S.S. terminó el 31 de diciembre y que no se van a hacer cargo.*

*El 14 de marzo de 2013 se aprueba en la Comisión de Acción Social de la Comarca Comunidad de Teruel el borrador del convenio entre ésta y el Ayuntamiento de Teruel para financiar el mantenimiento y programas que gestiona el Centro Municipal de Servicios Sociales, dentro de las cláusulas se incluyeron que los expedientes de menores fueran completos, tal y como establece en los arts. 17, 18 y 19 del Decreto 190/2008. Pues si no se van a hacer cargo del Programa de Preservación familiar para atender a estas familias, puesto que ellos son conocedores de las familias empadronadas en el municipio y es función, según la Ley 5/2009, de Servicios Sociales de Aragón, art. 15, que se envíen los expedientes completos y ya atenderemos desde la comarca a las familias con menores con declaración de riesgo.*

*Con fecha 13 de marzo de 2013 se recibe el borrador del convenio de colaboración para la gestión de Programas específicos de Servicios Sociales para el ejercicio 2013 enviado por el I.A.S.S. Pero teniendo conocimiento de que el Ayuntamiento de Teruel con fecha 3 de abril de 2013 envía un escrito pidiendo que se excluya de su convenio con el I.A.S.S el programa Refuerzo de la estructura básica de servicios sociales para la atención de menores en declaración de riesgo, se envía un escrito al I.A.S.S. el día 5 de abril para que se revise la financiación y presupuesto de dicho programa para que se ajuste a las necesidades, pues si vamos a tener que asumir este programa, para la atención de los menores con declaración de riesgo, en el municipio de Teruel precisamos más horas de dedicación que las presupuestadas en dicho borrador.*

*Nos comunican que ha sido aceptada la modificación económica por parte del I.A.S.S y sigue su trámite, se aprueba en la Comisión de Acción Social el día 18 de abril. El 26 de abril recibimos el nuevo borrador del convenio tal y como se había negociado y el día 30 de abril se aprueba por el Pleno del Consejo Comarcal, enviando las certificaciones pertinentes al I.A.S.S. para proceder a su firma.*

*El día 19 de junio recibimos las copias del convenio definitivo y se envían debidamente firmadas.*

*Desde el Centro de Servicios Sociales de la Comarca se ha estudiado el primero de los casos remitido por el Ayuntamiento de Teruel y se está estudiando el segundo, encontrando dificultades puesto que son familias que viven en el municipio de Teruel y no se conocen a las familias y, por otra parte, una Trabajadora Social tiene que dejar su puesto de trabajo, en su Unidad de Trabajo Social, para ocuparse de los estudios pertinentes, ante la negativa del Centro Municipal de Servicios Sociales de realizarlos.*

*El Día 25 de junio de 2013 se recibe un escrito y un informe del técnico de la Unidad de Desarrollo Local del ayuntamiento para que eliminemos del convenio para el mantenimiento del Centro Municipal de Servicios Sociales y programas que gestiona todas las cláusulas alusivas al procedimiento previo a la declaración de riesgo: estudio, valoración, diagnóstico, Proyecto de Intervención Social y trámite de audiencia, alegando que no es de su competencia.*

*Se envía dicho informe a la Directora Provincial del I.A.S.S. quedando pendiente una reunión entre los representantes de las tres Instituciones, I.A.S.S., Ayuntamiento y Comarca Comunidad de Teruel para darle una solución al problema.”*

## II.- CONSIDERACIONES JURÍDICAS

**PRIMERA.-** La dicción literal del artículo 59 del Estatuto de Autonomía de Aragón, que regula las disposiciones generales relativas a la Institución del Justicia de Aragón establece lo siguiente:

*“1.- El Justicia de Aragón, sin perjuicio de la institución prevista en el artículo 54 de la Constitución y su coordinación con la misma, tiene como misiones específicas:*

*a) La protección y defensa de los derechos individuales y colectivos reconocidos en este Estatuto.*

*b) La tutela del ordenamiento jurídico aragonés, velando por su defensa y aplicación.*

*c) La defensa de este Estatuto.”*

Las funciones de esta Institución se plasman de idéntica forma en el artículo 1 de la Ley Reguladora del Justicia de Aragón.

La nueva redacción del segundo párrafo del artículo 59 del Estatuto de Aragón regula, además, su ámbito competencial, disponiendo:

*“2.- En el ejercicio de su función, el Justicia de Aragón podrá supervisar:*

*a) La actividad de la Administración de la Comunidad Autónoma, constituida a estos efectos por el conjunto de órganos integrados en el Gobierno de Aragón, así como por la totalidad de los entes dotados de personalidad jurídica dependientes del mismo.*

*b) La actividad de los entes locales aragoneses y de las comarcas, sus organismos autónomos y demás entes que de ellos dependan, en los términos que establezca la Ley del Justicia.*

*c) Los servicios públicos gestionados por personas físicas y jurídicas mediante concesión administrativa, sometidos a control o tutela administrativa de alguna institución de la Comunidad Autónoma de Aragón.”*

Al amparo de esta disposición y en cumplimiento de las funciones que el texto estatutario le encomienda, es por lo que se procede al estudio de la cuestión motivadora del presente expediente.

**SEGUNDA.-** La presente sugerencia tiene como finalidad analizar el conflicto existente entre los diversos organismos que intervienen en la gestión de un área tan delicada como es la declaración de riesgo de los menores.

Dos son las cuestiones a tratar. De un lado, la tardanza en la firma del convenio aludido en los hechos y, de otro, la falta de acuerdo entre las Administraciones competentes para realizar las funciones encomendadas.

En cuanto a lo que el primer punto se refiere, la firma del convenio, lo cierto es que lo recomendable sería que se llevara a cabo a principio del año al que se refiere, con el fin de que las actividades desarrolladas queden delimitadas desde el inicio, ya que contar desde el principio con un presupuesto permite que aquellos a quienes compete llevar a cabo dichas tareas puedan organizarse de manera más óptima. No hay que olvidar que se trata, entre otras cuestiones, de la declaración de riesgo de menores, un tema más que delicado y que conviene acatar con todas las garantías necesarias para ello.

La falta de la firma del convenio enlaza con la segunda de las cuestiones, ya que, al no existir tal convenio, no se sabe a qué entidad le corresponden unas y otras funciones.

Es quizá esta segunda cuestión la más difícil de entrar a valorar y que requiere un análisis más detallado de la situación. Así, en la respuesta emitida por el Ayuntamiento de Teruel se nos informa de que dentro de sus actuaciones en materia de menores, no se contempla el Programa de Educación Familiar, siendo por tanto la Comarca Comunidad de Teruel la encomendada para tal finalidad, pese a que, como comunica en su informe, la mayoría de los supuestos se refieren a familias que viven en la localidad de Teruel y que supone el desplazamiento de un trabajador social para el estudio de estos casos, viéndose forzado a abandonar su Unidad habitual, ya que el Centro Municipal se niega a realizar dicha tarea.

Lo cierto es que tal y como se dice, de acuerdo con lo establecido en la *Ley 5/2009, de 30 de junio, de Servicios Sociales de Aragón*, los Ayuntamientos con más de 20.000 habitantes pueden asumir la gestión de Programas de servicios sociales específicos. Basándose en este punto, el Ayuntamiento de Teruel decidió asumir ciertas funciones relativas a menores, excluyendo, eso sí, las que afectan a la declaración de riesgo de menores, al menos a partir de marzo de 2013.

El punto al que esta Institución quiere llegar mediante el presente análisis es a la dicotomía en cuanto a funciones repartidas entre entes locales y comarcales. No entramos a valorar la legalidad de la decisión adoptada por el Ayuntamiento, ya que la norma la ampara, pero sí cabe hacer una reflexión desde el punto de vista práctico y organizativo, es decir, debería uno de los órganos, ya sea el local, ya el comarcal, asumir todas las competencias que afectan a la materia de protección de menores, no sólo por que es más sencillo, sino porque también es más eficaz que un solo equipo tramite estas cuestiones, ya que en muchas ocasiones ofrecen situaciones interrelacionadas cuya resolución siempre será más acertada si se conoce la totalidad de la problemática.

En cuanto al modo de organización, la propia Ley 5/2009 dispone lo siguiente:

*“Artículo 14 Centro de Servicios Sociales*

*1. El Centro de Servicios Sociales constituye, dentro de cada ámbito de prestación que se determine, la estructura administrativa y técnica de los servicios sociales generales.*

*2. El Centro de Servicios Sociales es un equipamiento comunitario dotado de un equipo multidisciplinar e interdisciplinar integrado por diferentes profesionales, que se determinarán reglamentariamente en función de la población y de la problemática social del territorio de referencia, así como de los medios necesarios para gestionar y desarrollar los servicios sociales que se le encomienden.*

*3. Dentro del equipo multidisciplinar se integran los Servicios Sociales de Base, como unidades de trabajo social que prestan su atención directa en todos los municipios de su ámbito respectivo, facilitando tanto el acceso al sistema de servicios sociales como al profesional de referencia en dicho ámbito.*

*4. Los centros podrán ser municipales y comarcales. Existirá un Centro Comarcal de Servicios Sociales en cada área básica de servicios sociales, de acuerdo con lo que establezca el Mapa de Servicios Sociales de Aragón. Igualmente, en los municipios mayores de 20.000 habitantes, existirá, al menos, un Centro Municipal de Servicios Sociales.*

*5. Los ayuntamientos han de habilitar, en cada caso, el espacio adecuado para la atención personalizada del Servicio Social de Base en su respectivo municipio.*

*6. El Gobierno de Aragón, con el fin de garantizar el adecuado cumplimiento de la función propia de los Centros de Servicios Sociales, deberá determinar reglamentariamente los equipamientos mínimos de que hayan de disponer dichos centros, así como su organización y funcionamiento, todo ello sin perjuicio de la potestad de autoorganización que corresponde a las entidades locales.”*

Según lo dispuesto, los Centros de Servicios Sociales pueden abarcar una porción territorial superior al municipio, por ejemplo de ámbito comarcal, si bien, en aquellos municipios en los que la población supere los 20.000 habitantes, habrá al menos un Centro Municipal de Servicios Sociales. He aquí el problema cuando uno y otro centro no delimita sus respectivas competencias, pese a que el punto número 6 responsabiliza al Gobierno de Aragón en última instancia de la correcta organización de estos centros y aunque el término *organización* sea amplio, lo cierto es que puede incluirse en el mismo la adecuada distribución de funciones entre estos distintos

centros.

Por su parte, el artículo 46 de esta Ley atribuye al Gobierno de Aragón, concretamente al Departamento encargado de gestionar los Servicios Sociales, ordenar los recursos del Sistema Público de Servicios Sociales y coordinar sus diferentes actuaciones en el conjunto del territorio de la Comunidad Autónoma.

Con base en este artículo, esta Institución encuentra fundamento para solicitar al Gobierno de Aragón que estudie la posibilidad de reunir a los representantes tanto a nivel local como comarcal, con el fin de que se llegue a un acuerdo para que los procedimientos que conllevan la declaración de riesgo de un menor no se vean obstaculizados por la falta de entendimiento entre los entes que intervienen. Es decir, el hecho de que existan dos centros de servicios sociales que pueden abarcar una misma población, debería ser beneficioso para sus ciudadanos en vez de contraproducente.

### **III.- RESOLUCIÓN**

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

#### **SUGERENCIA**

**PRIMERA.-** Que el Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Familia del Gobierno de Aragón, atendiendo a las anteriores consideraciones, adopte las medidas necesarias para que en años sucesivos, los convenios relativos al refuerzo de la estructura básica de servicios sociales para la atención de menores en declaración de riesgo se firmen a principios del año al que su vigencia se refiera.

**SEGUNDO.-** Que el Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Familia del Gobierno de Aragón, atendiendo a las anteriores consideraciones, valore la posibilidad de reunir al Centro de Servicios Sociales de la Comarca Comunidad de Teruel y del municipio de Teruel para que puedan coordinar sus actividades con el fin de que su actuación beneficie a los menores cuya situación de riesgo es susceptible de ser declarada.

Agradezco de antemano su colaboración y espero que en un plazo no superior a un mes me comunique si acepta o no la Sugerencia formulada, indicándome, en este último supuesto, las razones en que funde su negativa.

**EL JUSTICIA DE ARAGÓN**

**FERNANDO GARCÍA VICENTE**