

Expte.

DI-1459/2015-1

**EXCMA. SRA. CONSEJERA DE
CIUDADANÍA Y DERECHOS SOCIALES
Pº María Agustín 36. Edificio Pignatelli
50004 Zaragoza**

I.- ANTECEDENTES

PRIMERO.- El día 25 de agosto de 2015 tuvo entrada en esta Institución un escrito de queja motivado por la intervención del Servicio de Protección de Menores en relación con la menor ... quien, en el momento de la queja, tenía 16 años.

Según el escrito de queja, la menor, tutelada por el Gobierno de Aragón, estaba viviendo en la Residencia Juan de Lanuza, en la ciudad de Zaragoza, como consecuencia de la medida decretada por el Servicio de Protección de Menores.

En el mismo escrito se aludía a la falta de control por parte de la Administración sobre esta menor, ya que entraba y salía de esta residencia a las horas que le parecía. Igualmente se ponía de manifiesto que la menor consumía sustancias tóxicas y no seguía el tratamiento preceptivo necesario para paliar los efectos de la enfermedad diagnosticada.

SEGUNDO.- Con fecha 29 de septiembre de 2015 esta Institución emitió el correspondiente acuerdo de supervisión y ese mismo día se dirigió al Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales del Gobierno de Aragón con el fin de interesarse por esta situación.

TERCERO.- Posteriormente se aportó documentación entre la que constaba el auto dictado por el Juzgado de Menores de Huesca, de 17 de septiembre de 2015, mediante el cual se sustituía la medida de ocho meses de libertad vigilada anteriormente impuesta a la menor por la de ingreso en el Centro de Reforma, en régimen semiabierto, cumpliéndose de forma continuada los cuarenta y cinco días que restaban de cumplimiento.

Esta decisión judicial traía su causa del reiterado incumplimiento por parte de la menor de las indicaciones derivadas de la medida de libertad vigilada, concretamente el tratamiento terapéutico ambulatorio a desarrollar en el Centro Municipal de Promoción de la Salud del Ayuntamiento de

Zaragoza, al que se negó a colaborar. A esta situación había que sumarle además su ausencia de la residencia Juan de Lanuza durante el mes de agosto de 2015, por ser éste un centro de menor contención en cuanto a las entradas y salidas.

La medida consistente en esa libertad vigilada se inició el día 19 de febrero de 2015 en el Centro Residencial Terapéutico Hogar Galapagar (Madrid), que tiene como objetivo proporcionar atención residencial específica a menores protegidos que presentan problemáticas de diversa índole (trastornos de salud mental, trastornos de conducta y/o consumo de sustancias tóxicas) y con graves dificultades para ser atendidos en recursos residenciales no especializados.

Practicada la correspondiente liquidación de mediadas, con fecha 6 de julio de 2015 la menor fue trasladada a la Residencia Juan de Lanuza de Zaragoza.

Teniendo en cuenta el reiterado incumplimiento por parte de la menor de la medida impuesta en los términos ya expuestos, se acordó la sustitución de esta medida por la de internamiento en el Centro de Reforma, si bien se comunicó que desde el día 9 de octubre de 2015 la menor no había regresado a la Residencia Juan de Lanuza, de ahí que el exhorto librado a Zaragoza no había sido cumplimentado, pese a que la menor conocía su contenido.

Asimismo, razonaba el auto, la menor se encontraba en una situación de riesgo derivada del abandono del tratamiento terapéutico que se le impuso en la libertad vigilada, sin que la entidad pública encargada de su guarda hubiera podido localizarla, ni siquiera tras la correspondiente denuncia interpuesta ante la Policía Nacional.

Con el fin de que esta situación cesara en el tiempo el Juzgado de Menores de Huesca acordó la búsqueda y localización de la menor para su correspondiente detención con el fin de que fuera ingresada en el Centro de Reforma de Juslibol.

CUARTO.- Con fecha 20 de abril de 2016 tuvo entrada en esta Institución el escrito emitido por el Gobierno de Aragón, en los siguientes términos:

“La menor ..., nacida el 12 de febrero de 1999, tiene expediente abierto en la Sección de Protección de Menores de la Dirección Provincial de Huesca del IASS desde el día 3 de octubre de 2013, tras una notificación de los servicios sociales de la Comarca del Alto Gállego por una presunta situación de desprotección.

El 4 de octubre de 2013 se dictó Resolución de Guarda Voluntaria en acogimiento residencial, ingresando la menor en la Residencia Lorenzo Loste de la ciudad de Huesca. La situación familiar era de gran conflictividad entre sus miembros; la menor manifestaba estar siendo maltratada por su

madre y la convivencia con otras de sus hermanas mayores de edad que habían abandonado el domicilio materno era también muy conflictiva.

La conducta de la menor en este Centro residencial no evolucionó favorablemente, tanto por su inestabilidad como por el consumo de tóxicos y el rechazo frontal a cualquier tipo de abordaje terapéutico de su problemática personal y familiar. Sus conductas disruptivas y desadaptativas fueron incrementándose progresivamente, hasta su ingreso en el CEIMJ de Juslibol el 8 de septiembre de 2014 en el que cumplió una medida de internamiento semiabierto por un periodo de 5 meses.

A la salida de este recurso, el día 4 de febrero de 2015, la Guarda se ejerció en el Centro Específico Consulting de Galapagar. En este recurso especializado en trastornos de conducta su comportamiento fue mejorando pese a que el equipo educativo del recurso manifestaba la dificultad para establecer un vínculo terapéutico con la menor y el riesgo elevado de que estas mejoras no se generalizaran a otros ámbitos convivenciales.

Desde el día 2 de abril de 2015 y por un periodo de seis meses, la menor no tuvo contacto con su madre en cumplimiento de una Orden de alejamiento dictada por un delito de malos tratos en el ámbito familiar.

Al alta del Centro Específico Consulting de Galapagar, el día 6 de julio de 2015, la menor ingresó en la Residencia Juan de Lanuza de Zaragoza, manteniéndose la medida administrativa de guarda voluntaria. La conducta de la menor en este recurso se ha caracterizado por el incumplimiento de las normas de convivencia, los conflictos habituales con la autoridad, el rechazo al tratamiento terapéutico y las constantes fugas del mismo. A principios del mes de octubre la menor abandona definitivamente el recurso en una salida sin que haya regresado a fecha de este informe. Esta fuga se denunció en ese momento al Grupo de Menores de la Policía Nacional de Zaragoza.

Esporádicamente se mantienen contactos telefónicos por llamadas de la propia menor, en los que ella informa que se encuentra bien, pero en las que no da ningún dato sobre su paradero o situación concreta. Todos los contactos con la menor son también informados a la Policía.

La menor tiene pendiente un ingreso en el CEIMJ de 45 días por un delito de hurto juzgado por el Juzgado de Menores de Zaragoza.”

QUINTO.- Posteriormente, esta Institución supo que finalmente se había averiguado el paradero de la menor, procediendo a su correspondiente traslado al Centro de Reforma de Juslibol con el fin de cumplir la medida impuesta por el Juzgado de Menores de Huesca de cuarenta y cinco días de Internamiento en régimen semiabierto, finalizando dicha medida el día 4 de marzo del año en curso.

El ciudadano presentador de la queja solicitaba que, una vez cumplimentada la medida, el Servicio de Protección de Menores no se

desentendiera de la menor, teniendo en cuenta sobre todo sus problemas conductuales unidos al consumo de sustancias tóxicas.

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”.

SEGUNDA.- Esta sugerencia tiene como fin velar por los intereses de la menor de edad ... Por ello, antes de nada, debe matizarse que esta Institución respeta en todo momento la decisión que el Servicio de Protección de Menores adopte en relación con la menor, así como las medidas que para ello sean pertinentes, sin que en ningún caso se pretenda indicar al equipo responsable cómo debe de actuar, ya que, esta Institución

carece del conocimiento exacto de todos los detalles que conforman el supuesto y de ahí que difícilmente pueda pronunciarse al respecto.

Es por ello que simplemente nos limitaremos a analizar la información con la que contamos, así como con el conocimiento propio de la materia encuadrada en el ámbito de Menores, como consecuencia del trabajo que esta Institución lleva a cabo anualmente.

La preocupación principal manifestada en el escrito de queja no es otra que la normal en una familia afectada por los problemas conductuales de su hija, agravados por el consumo de sustancias tóxicas por parte de la menor.

El problema que se plantea en el presente expediente es el relativo a las dudas sobre las medidas que se van a adoptar en relación con esta menor una vez cumpla la medida impuesta por el Juzgado de Menores de Huesca y que se está llevando a cabo en la actualidad en el Centro de Reforma de Menores de Juslibol.

Tal y como se desprende de los hechos expuestos, la menor se encuentra en situación administrativa de guarda voluntaria que, conforme a lo establecido en el *Decreto 190/2008, de 7 de octubre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de medidas de protección de menores en situación de riesgo o desamparo*, se trata de una guarda asumida con carácter provisional por el Instituto Aragonés de Servicios Sociales a solicitud de los padres o tutores de un menor, cuando por circunstancias graves no pueden éstos cuidar de éste.

La nueva *Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia*, a la que tendrán que adaptarse las legislaciones autonómicas, establece que este tipo de guardas no podrá sobrepasar el plazo máximo de dos años, salvo prórroga por concurrir circunstancias excepcionales, transcurrido el cual, el menor debe regresar con sus progenitores o tutores o ser dictada una nueva medida de protección permanente.

Según la respuesta emitida por la Administración, el 4 de octubre de 2013 se dictó la resolución de guarda voluntaria en acogimiento residencial, habiendo por tanto transcurrido más de dos años, si bien, no estaba vigente en aquel momento la nueva norma que limita a dos años este tipo de situaciones administrativas, por tanto, a priori, la Administración actuó de acuerdo con la ley vigente; no obstante, cuando la menor finalice la medida judicial la Administración tendrá que resolver su situación de guarda en uno u otro sentido y es aquí cuando precisamente se plantea una de las cuestiones principalmente preocupantes en el entorno familiar de menor.

Supuestamente, al ser una guarda voluntaria, la familia podría reclamar el cuidado y reintegro de la menor. La cuestión sin embargo no es tan sencilla, sobre todo si se tiene en cuenta la trayectoria de la menor, de la que el informe emitido por la DGA destaca su evolución desfavorable, tanto por su inestabilidad como por el consumo de tóxicos y el rechazo frontal a

cualquier tipo de abordaje terapéutico de su problemática personal y familiar. De esta situación se infiere fácilmente que, de volver al entorno familiar, los problemas van a continuar existiendo.

De otro lado cabe mencionar que, en tanto se encuentra cumpliendo una medida judicial, estará asimismo recibiendo terapia por parte al menos del personal facultativo del centro, sin perjuicio de que además se le esté aplicando el correspondiente tratamiento prescrito.

Así pues, se percibe la necesidad de que el Servicio de Protección de Menores continúe trabajando con la menor, ya sea con apoyo a la familia, ya con la medida que, de acuerdo con su competencia y conocimiento, sea más adecuada para su positiva evolución.

Se nos informa que la menor estuvo un tiempo viviendo en la Residencia Juan de Lanuza de Zaragoza, residencia ésta que consta de dos módulos, uno de los cuales ha sido acondicionado para dar precisamente cobertura a menores con un cuadro especialmente grave de salud mental. Sin embargo, la imposibilidad de aplicar medidas de contención por parte de sus responsables, así como la naturaleza de este centro que permite una libre entrada y salida de los menores de sus instalaciones, impiden un control exhaustivo de sus usuarios, circunstancia ésta que derivó en la fuga de la menor en octubre de 2015, prolongándose en el tiempo unos meses. Es ésta igualmente otra de las preocupaciones de la familia de la menor, ya que, entienden, es una medida insuficiente puesto que temen que, de vuelta a este centro, vuelva a fugarse como en anteriores ocasiones.

Mientras estuvo ingresada en el Centro Específico Consulting de Galapagar, centro especializado en trastornos de conducta, el comportamiento de la menor mejoró, pese a las dificultades del caso.

El principal óbice que esta Institución detecta es la insuficiencia de centros específicos de protección en Aragón, de ahí que fuera necesario derivarla a otra comunidad autónoma.

En este sentido, la *Ley 12/2001, de 2 de julio, de la Infancia y la Adolescencia en Aragón*, prevé en su artículo 69 que los acogimientos residenciales especiales de menores con graves deficiencias o discapacidades físicas o psíquicas o alteraciones psiquiátricas que estén sujetos a protección se realice en centros específicos, con la correspondiente autorización judicial en su caso. Este mismo artículo indica que el acogimiento residencial de menores sujetos a protección en los que se detecte consumo de drogas tendrá lugar en centros adaptados a sus necesidades cuando su tratamiento en centros ambulatorios de intervención con adolescentes no sea suficiente.

Por su parte, la *Ley 26/2015* anteriormente aludida, establece en su Disposición Adicional Cuarta que en los centros de protección específicos de menores con problemas de conducta de las entidades privadas colaboradoras de las entidades públicas competentes donde estén previstas la utilización de medidas de seguridad y de restricción de libertades o

derechos fundamentales les será de aplicación lo previsto en el título II, capítulo IV de la Ley Orgánica de Protección Jurídica del Menor.

Estos centros privados deberán contar con la autorización administrativa para su funcionamiento emitida por la Entidad Pública competente en materia de protección a las personas menores de edad, y sujetos a su régimen de inspección y, en su caso, sanción administrativa.

Finalmente, es 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*, a la que se refiere, en sus artículos 25 y siguientes establece el funcionamiento y regulación de estos centros de protección específicos.

Al amparo de estas normas, así como de *Ley 5/2009, de 30 de junio, de Servicios Sociales de Aragón*, (que en su artículo 23 permite la concertación de los servicios con la iniciativa privada y en su artículo 31 establece otras formas de provisión de prestaciones sociales), a través de un acuerdo marco del año 2013 se procedió a la elaboración del correspondiente pliego para la contratación de hasta 133 plazas de centros para menores bajo la acción protectora del Instituto Aragonés de Servicios Sociales en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, y fuera de ella, conforme a la distribución y tipologías de plazas establecidas, de modo tal que se preveían hasta veinticinco plazas para el abordaje integral de menores con trastorno de conducta asociada a patología mental y sólo hasta cuatro plazas para abordaje de problemas de drogodependencia y abuso de sustancias que, en definitiva, es el caso que no ocupa.

Ese mismo año, el 2013, fue el año en el que precisamente el Gobierno de Aragón procedió a la clausura del Centro *Los Olivos*, que era un centro de naturaleza terapéutica que atendía a aquellos menores de entre 12 y 18 años de edad que, dado su problema de salud mental, requerían de una intervención terapéutica en centros de acogimiento residencial especial. Esta clausura se debió a que el citado Acuerdo Marco no recogía la posibilidad de establecer un recurso específico intermedio para estos menores con tratamiento, en este caso ambulatorio, y que además contaba con diez plazas.

Independientemente de ello, lo cierto es que nos encontramos con un recurso escaso para dar respuesta a todos los casos que podamos encontrar en Aragón, dándose la situación como es este el caso, de que los menores tienen que ser trasladado a otra Comunidad Autónoma, lejos de sus familias y de su entorno.

TERCERA.- Esta realidad entronca directamente con una situación conocida tras la visita que anualmente esta Institución realiza al Centro de Observación y Acogida de Zaragoza.

Así, durante los últimos años se ha consta la presencia constante de

problemas en estos menores usuarios relativos a la salud mental, con ingresos incluidos, así como un porcentaje del 30% de menores que tienen que tomar medicación. Estas patologías, en la mayoría de los casos, vienen asociada por un elevado consumo de sustancias tóxicas.

Dentro de esta problemática aparecían también muchos menores con un TDH, diagnosticados en la mayoría aunque sea de manera genérica.

En el Informe Especial de Menores elaborado durante el año 2014, esta Institución informó de lo siguiente:

“En cuanto a la media de estancia en el centro, aunque sí que es verdad que un veinte ó veinticinco por ciento de los chicos están en tránsito y que por tanto no permanecen más de dos o tres días, lo cierto es que sí que se detecta, en igual línea que el año anterior, un aumento de la duración de las estancias, algo que ya preocupaba, en el sentido de que no hay que olvidar que este recurso es el primero al que se destinan a chicos antes de buscarles otro definitivo, por lo que lo deseable es que permanezcan el menor tiempo posible.

La media de estancia se sitúa en dos meses, si bien se observa que los chicos de menor edad permanecen más tiempo, encontrado supuestos en los que se alcanzan los cuatro meses, concluyendo que un 50% de los usuarios superan los dos meses, cuando lo deseable es que no superaran los treinta días de estancia en el COA 1 y los cuarenta en el COA 2.

La causa de esta dilación no es otra que la dificultad de buscar recursos adecuados a los usuarios. De un lado, la escasez de familias de acogida, sobre todo cuando se trata de niños pequeños y, de otro lado, en consonancia con el problema de salud mental, la dificultad de asignar un recurso específico de estas características.

Así, si bien hace dos años se firmó un acuerdo marco para dar cabida a estas situaciones, lo cierto es que ha quedado de manifiesto que se ha quedado corto en cuanto a centros especializados que puedan tratar las enfermedades de salud mental, la adicción a sustancias tóxicas, o minusvalías. En este sentido hay pocas plazas y se tardea mucho tiempo desde que se valora al menor, se autoriza al recurso, sin contar que además es necesario que exista una plaza vacante. La gestión en este sentido debería ser más ágil y el número de plazas mayor.”

Esta misma situación ha sido recientemente constatada en el informe relativo a la Vivienda Hogar de Huesca.

En resumen, de todo lo expuesto, se pone de manifiesto la escasez de plazas previstas en el acuerdo marco destinada a esas plazas para centros de protección específicos.

CUARTA.- Centrándonos nuevamente en la situación de la menor del presente expediente, existe un dilema en su entorno familiar, ya que, de

optar por la recuperación de la guarda de la menor se sienten desasistidos e incapaces de controlar a su hija y, de otro lado, en caso de que la DGA siga detentando la guarda de la menor, temen que sea nuevamente derivada a un centro ubicado fuera de los límites de la Comunidad Autónoma de Aragón, ya que, a día de hoy, Juan de Lanuza, a pesar de estar orientado uno de sus módulos a menores con graves problemas de salud mental, no constituyen un centro de protección específico.

Puesto que el Acuerdo Marco del año 2013 tiene una duración que finaliza el día 31 de diciembre de 2016, el Gobierno de Aragón, con suficiente antelación, debería tener en cuenta el importante número de supuestos relativos a menores bajo la tutela o la guarda de la DGA que están afectados por un grave problema de salud mental y que son derivados a centros que no están preparados especialmente para trabajar con ellos, hasta que desde el Servicio de Protección de Menores se resuelve derivarlos al recurso adecuado, muchas veces fuera de Aragón.

Por todo ello, se considera necesaria la creación de más plazas de esta naturaleza, siendo precisamente éste el momento preciso para ser planteada esta cuestión.

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 la siguiente

SUGERENCIA

PRIMERA.- Que atendiendo a las consideraciones anteriores, el Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales del Gobierno de Aragón, considere la posibilidad de incrementar el número de plazas encuadradas dentro del concepto de centro de protección específico, con el fin de dar respuesta a los supuestos de menores bajo la guarda o tutela de la DGA con graves problemas de salud mental o con graves problemas de consumo de sustancias tóxicas.

SEGUNDA.- Que el Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales del Gobierno de Aragón, atendiendo a las especiales circunstancias personales de la menor de edad ..., adopte las medidas necesarias para que, finalizada la medida judicial en el Centro de Reforma de Juslibol, continúe recibiendo la terapia necesaria en un centro adecuado.

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

Zaragoza, a 10 de febrero de 2016

EL JUSTICIA DE ARAGÓN E.F.

FERNANDO GARCÍA VICENTE