



EL JUSTICIA DE ARAGÓN

EL JUSTICIA DE ARAGÓN

202200002538

31 MAR 2022

REGISTRO DE SALIDA

Exp: Q20/1410/04

**Sra. Consejera de Ciudadanía y
Derechos Sociales**
eljjusticiatramitesdgri@aragon.es

ASUNTO: Sugerencia relativa a la atención de familia con menores que duerme en la calle.

I.- ANTECEDENTES

PRIMERO. - El día 6 de noviembre de 2020 tuvo entrada en esta Institución una queja presentada por un ciudadano ante la no asistencia a una familia con niños que estaba durmiendo en un cajero, sin alternativa habitacional.

En la misma el interesado relata lo siguiente:

«Tras contactar telefónicamente con el 092 a las 23:25 h. y con el servicio de Menores de la DGA a las 23:31 h del 19/10/2020. y ante la negativa de ambos departamentos a intervenir con estos menores, interpuso una denuncia a la 1:15 horas del 20/10/2020 en la policía nacional, que consta como atestado en la Comisaria de Zaragoza-Delicias.

A raíz de la publicación de estos hechos por el Periódico de Aragón, el día 30/10/2020, el Gobierno de Aragón (DGA) intenta eximirse y declara en este medio de comunicación que no era su responsabilidad intervenir con estos menores ya que solo tienen obligación de actuar en situaciones de maltrato.

Alegando además que no podían actuar porque no está permitido separar a los menores de sus padres.

El que suscribe INFORMA de lo siguiente:

- 1) Los servicios especializados de protección de menores deben actuar en situaciones de desprotección infantil, no solamente en situaciones de maltrato.*
- 2) La situación de desprotección de un menor es de ALTO NIVEL de RIESGO cuando la familia no tiene vivienda o está en riesgo de perderla.*
- 3) Existe una serie de actuaciones denominadas PROGRAMAS DE PRESERVACIÓN FAMILIAR aplicables en estas situaciones para evitar separar a los menores de sus padres, previstos por el IASS, dirigidos a atender y mejorar las necesidades básicas del*



entorno familiar, y que son gestionados por Servicios Sociales en colaboración con el Servicio de Menores.

4) Si bien es el Ayuntamiento el que debe actuar para derivar a personas a un albergue, cuando hay menores los servicios municipales actúan siempre de urgencia y coordinados con Servicios Sociales.

De modo que el Servicio de Menores de la DGA no puede en ningún caso eximir su responsabilidad, y hubo una clara y evidente dejación de funciones tanto por parte de los servicios municipales (092) como por el Servicio de Menores.

En base a estas alegaciones, SOLICITO al Justicia de Aragón que impulse las acciones oportunas en base a sus competencias para exigir que ambos departamentos (municipal y servicio de menores de DGA) establezcan un protocolo conjunto para intervenir con carácter urgente en estos casos en los que hay familias o adultos con niños viviendo en la calle, sin alternativa habitacional evidente.»

SEGUNDO. - A la vista de la queja presentada, se acordó admitirla a supervisión, efectuando la oportuna asignación del expediente para su instrucción. Con tal objeto, se envió con fecha 9 de noviembre de 2020 un escrito al Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales del Gobierno de Aragón y otro al Ayuntamiento de Zaragoza, recabando información acerca de las actuaciones que se habían realizado con relación a la situación denunciada, así como de los protocolos existentes para abordar estas situaciones, entre ambas administraciones, remitiéndonos los mismo o el enlace donde poder acceder a ellos.

TERCERO. - La respuesta del Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales se recibió el 1 de diciembre de 2020, y en ella hace constar, textualmente, lo siguiente:

«El 19 de octubre de 2020 a las 23:36 la persona encargada de atender el teléfono del Servicio de Atención Continuada del Servicio de Protección a la Infancia y Tutela en Zaragoza recibió una llamada anónima de un ciudadano que instaba al técnico a que se personara en el cajero automático de una oficina bancaria, ubicada en la avenida Pablo Gargallo de Zaragoza, para hacerse cargo de unos menores que se encontraban en su interior pernoctando en compañía de sus progenitores.

De la información aportada por el comunicante, el técnico valoró que la situación descrita de carencia de recurso habitacional nocturno de todos los miembros de la unidad familiar no era susceptible de ser abordada desde el Servicio de Protección a la Infancia: son las administraciones locales quienes ostentan y ejercen la responsabilidad más directa en la atención a las personas y familias en situación de exclusión residencial y disponen de espacios y modalidades de estancia incluyendo la existencia de módulos familiares, viviendas tuteladas y emergencias por frío, con su propia normativa interna y sus protocolos de gestión.



Tal y como figura en el instrumento para la valoración de gravedad de las situaciones de desprotección infantil, se valora como un indicador de riesgo alto que una familia no tenga vivienda.

Sin embargo, el nivel global de riesgo es producto de la interacción sobre la presencia/ausencia e intensidad de más factores, por lo que uno solo de ellos, en este caso la ausencia de vivienda, no es suficiente ni determinante para el ejercicio de una medida protectora o actuación de carácter urgente e inmediata, toda vez que los menores se encontraban a cargo de sus progenitores sin constatarse que les estuviesen infringiendo daño o estuvieran poniéndoles en grave riesgo si permanecían junto a ellos.

Las actuaciones de los técnicos que gestionan la atención continuada del Servicio de Protección a la Infancia se basan en el principio de proporcionalidad cuando es preciso adoptar con urgencia medidas de atención inmediata y/o protección, pero solo si constatan que los menores carecen de figuras guardadoras o se encuentran bajo situaciones que sugieran existencia de indicios de desamparo. No se constató que la familia fuera objeto previo de intervención por parte de los servicios sociales ni que hubiese antecedentes en el servicio de Infancia que indicasen hallarse ante una situación crónica.

Existen una serie de actuaciones denominadas programas de preservación familiar aplicables en estas situaciones para evitar separar a los menores de sus padres, previstos por el IASS, dirigidos a atender y mejorar las necesidades del entorno familiar, y que son gestionados por Servicios Sociales en colaboración con el Servicio de Menores. El programa de Preservación Familiar se implementa tras declararse a un menor en Situación de Riesgo. Para ello se precisará del estudio de la situación familiar de manera exhaustiva y pormenorizada por parte de un equipo interdisciplinar, dicho programa también conllevará la elaboración y puesta en marcha de un proyecto de intervención social y educativo que recoja los objetivos, actuaciones, recursos y previsión de plazos. Además, deberá ser oída y tenida en cuenta la opinión de todos los miembros de la unidad de convivencia.

Este tipo de programas se incardinan en los procedimientos de estudio de casos, pero en ningún caso pueden ser implementados por parte del técnico de guardia del Servicio de Protección a la Infancia y Tutela en una situación de urgencia, puesto que su misión es tomar en consideración los factores que rodean al caso y valorar en primera instancia la situación que se les plantea, determinando qué pasos deben seguirse, en coordinación con las otras instancias que derivan para atender la urgencia.

El único documento que desde este Servicio se conoce respecto a la cuestión planteada se encuentra en:

<https://www.zaragoza.es/contenidos/derechosociales/sinhogarismo/PlanIntegral-Sinhogarismo18.pdf> »



CUARTO. - Al Ayuntamiento de Zaragoza, ante la demora en remitir la información, se le reitero la solicitud el 14 de enero de 2021, y posteriormente el 16 de marzo. Con fecha 8 de febrero de 2022 se recibió contestación de esta Administración, y en ella hace constar, textualmente, lo siguiente:

«En contestación a la solicitud de información sobre la atención a una familia que duerme en la calle con menores , y más concretamente sobre la cuestión planteada en la queja y en particular sobre las actuaciones realizadas al respecto, así como de los protocolos existentes para abordar estas situaciones en coordinación con la administración autonómica, remitiéndonos los mismos o el enlace donde poder acceder a ellos, se informa:

Respecto al hecho acaecido y las actuaciones realizadas al respecto por parte del Servicio de Servicios Sociales Comunitarios del Ayuntamiento de Zaragoza:

El día 28 de octubre del 2020, la directora del CMSS de La Almazara recibió una llamada telefónica en su móvil particular a través de la cual, la concejala de la Junta de Distrito Municipal le preguntó si era conocedora de los hechos y si podía informarle al respecto.

En esos momentos en el CMSS no se tenía conocimiento de la situación por lo que el equipo de infancia se trasladó al cajero automático donde comprobó que no hay ninguna familia viviendo allí y una vez de vuelta al CMSS se procedió a revisar todos los posibles casos en proceso de desahucio.

El día 30 de octubre la noticia aparece en prensa. Por la información contenida en el artículo el equipo del CMSS dedujo que había habido intervención por parte de policía, del Servicio Provincial de Protección de Menores (SEM) y del colectivo Bokatas. Por ello, los profesionales se dirigieron telefónicamente a todos ellos con el fin de recabar la información pertinente que permitiese la localización de la familia e iniciar un estudio valoración de posible desprotección infantil. De los contactos mantenidos se desprende:

- ☒ Policía local: dijeron no tener información sobre el tema.*
- ☒ Policía Nacional: Instaron a hacer la petición de información por escrito, puesto que creían que la intervención estaba ya archivada.*
- ☒ Servicio de Menores: Inicialmente el equipo de recepción dijo no conocer nada respecto a este asunto. Se insistió para que contrastasen toda la información por si pudieran disponer de algún dato que permitiese localizar a la familia. Posteriormente, se recibió una llamada del SEM en la que se informaba que, en efecto, en el servicio de guardia se recibieron dos llamadas de la policía informando de la situación pero que al no considerar la técnico de guardia que existiese maltrato, no actuaron ni recogieron dato alguno sobre la familia y los/as menores.*



- ☒ *Albergue Municipal. Informaron que la familia había llamado pero que en dicho recurso no se disponía de espacio familiar para alojarlos. No se solicitaron datos de la familia.*
- ☒ *Asociación Bokatas. Informaron que desde esta asociación se proveyó de bocadillos a la familia. No disponen de más datos.*
- ☒ *Cruz Roja. Es a través de esta asociación que se consiguió información sobre la familia, concretamente el nombre de un adulto (el padre) y un teléfono de contacto.*

Con toda la información recibida se llamó por teléfono al móvil del padre quien informa, que estaban de paso por Zaragoza procedentes de La Rioja donde habían trabajado en la campaña de la vendimia. En el momento de la llamada se encontraban ya en Almería trabajando en una finca, para después trasladarse a Jaén para la recolección de la aceituna y finalmente a Albacete a podar.

Toda la información obtenida por el equipo del CMSS de la Almozara se trasladó al Servicio Provincial de Protección de Menores al valorar que el estilo de vida de los padres con cambios continuos de municipio y vivienda por cuestiones laborales, la falta de atención a las necesidades de los menores, así como el hecho de no escolarizar a los niños, suponían por sí mismos, indicadores de desprotección.

A la vista de la exposición de los hechos se observa que ninguno de los agentes conocedores del caso emitió notificación de posible situación de riesgo y/o maltrato de los menores al CMSS. Toda la información recibida y la intervención posterior, fue fruto del trabajo de investigación del propio equipo.

Respecto a la solicitud de información sobre los protocolos existentes para abordar estas situaciones en coordinación con la administración autonómica, remitiéndonos los mismos o el enlace donde poder acceder a ellos, se informa:

Toda la información contenida acerca de los protocolos existentes para abordar estas situaciones, así como los instrumentos para valorar la gravedad de las situaciones, se pueden encontrar en la página web:

<https://www.aragon.es/-/atencion-a-la-infancia-y-a-la-adolescencia.-proteccion>

La protección de menores es el conjunto de actuaciones que, en el marco del sistema público de servicios sociales, tiene como finalidad prevenir, detectar y corregir las situaciones de riesgo y desamparo, mediante la integración del menor en grupos naturales de convivencia, en condiciones básicas suficientes que posibiliten su participación en la vida familiar, económica, social y cultural y su desarrollo integral como persona (Artículo 45 Ley 12/2001 de 2 de julio, de la infancia y la adolescencia en Aragón). De acuerdo a la normativa vigente, el procedimiento y los instrumentos que se siguen para valorar la gravedad de las situaciones son los siguiente:



- *Instrumento para la Valoración de la Gravedad de las Situaciones de Desprotección Infantil en Aragón. 2014.*
- *Coordinación entre los Centros de Servicios Sociales y el Servicio Especializado de Menores.*

Por último, de acuerdo al protocolo de coordinación entre los Centros de Servicios Sociales y el Servicio especializado de Menores, en determinadas circunstancias puede ocurrir que se observen hechos o se recojan datos que lleven a plantearse la necesidad de que un niño/a reciba protección de forma urgente. Y esto al margen del nivel de gravedad valorando la situación en base a los siguientes criterios:

- *Que la salud o seguridad básicas del menor se encuentren en peligro*
- *La gravedad y la inmediatez de la situación*
- *La indefensión del menor, es decir, que no exista una figura familiar o de apego que pueda hacerse cargo o proteger al menor.*

No obstante, la decisión sobre la necesidad de adoptar una medida de protección de urgencia corresponde al Servicio Especializado de Menores (SEM). Cuando una situación haya sido notificada directamente al SEM por parte de los CMSS o por cualquier otro agente, y no se valore por este servicio como urgente (que es el caso que nos ocupa), el protocolo indica que la Unidad de Recepción del SEM se pondrá en contacto con quién ha notificado explicando porqué la notificación no se ha considerado como urgente e informando de la derivación al CMSS correspondiente. En este caso en concreto no se notificó al CMSS.»

Ambas respuestas, la del Departamento y Ayuntamiento, se le trasladaron al ciudadano que había presentado la queja, para su conocimiento y por si consideraba oportuno realizar alegaciones al respecto, cuestión que no planteo.

II.- CONSIDERACIONES

Primera.- El objeto de la presente resolución es contribuir al buen funcionamiento de las administraciones implicadas, y promover que se revisen los mecanismos de colaboración entre ambas para dar una respuesta más adecuada y ágil a las necesidades de las personas, y especialmente si hay menores de edad afectados, como es el caso.

Segunda.- Dejar constancia de la correcta actuación del ciudadano que presentó la queja, que actuó pensando en el interés superior de los menores afectados y siguiendo lo establecido en la legislación vigente.

Así, la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, en su Artículo 13, Obligaciones de los ciudadanos y deber de reserva, establece la obligatoriedad de todos los



ciudadanos de comunicar una situación posible malos tratos a una persona menor de edad: *“Toda persona o autoridad, y especialmente aquellos que por su profesión o función, detecten una situación de riesgo o posible desamparo de un menor, lo comunicarán a la autoridad o sus agentes más próximos, sin perjuicio de prestarle el auxilio inmediato que precise”*. Texto que se recoge igualmente en la Ley 12/2001, de 2 de julio, del Gobierno de Aragón, de la Infancia y la Adolescencia en Aragón, en su artículo 50.

Tercera.- En esta queja nos encontramos ante varias problemáticas, una, la de falta de alojamiento temporal para una familia con niños y niñas que estaba en tránsito en Zaragoza, otra, la afectación a los menores de edad ante la falta de un alojamiento provisional adecuado para cubrir sus necesidades, una tercera, la falta de datos de la familia a pesar de haber intervenido varios empleados públicos en el caso, y por último la falta de colaboración entre las administraciones para hacer presente la situación de la familia y sus necesidades y actuar en consecuencia y de forma coordinada.

A la hora de abordar la situación de los menores de edad afectados, una referencia clave es el “Documento de coordinación entre los centros de servicios sociales y el servicio especializado de menores”, elaborado de forma conjunta por profesionales de diferentes administraciones con competencias en infancia y adolescencia en Aragón, bajo la dirección de IASS, teniendo como referencia La Ley 12/2001, de 2 de julio de la infancia y adolescencia en Aragón, así como las competencias de las entidades locales en esta materia. Es, por tanto, un instrumento de trabajo para el abordaje de problemáticas de la infancia, elaborado conjuntamente y que sirve de referencia para la actuación de los distintos profesionales que intervienen en un caso.

En el mismo se hace referencia diferentes normativas y guías de actuación que, en algunos casos, han sido actualizadas,

- Ley de la Infancia y Adolescencia de Aragón, 12/2001 de 2 de julio.
- Decreto 4/2005 de transferencia de funciones y traspaso de competencias de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón a las Comarcas.
- Reglamento de medidas de Protección de menores en situación de riesgo y desamparo.
- Guía para Orientar la Intervención con Menores en el Ámbito de los Servicios Sociales Comunitarios en la Comunidad Autónoma de Aragón .
- Guía de Actuación Profesional para los Servicios de Protección de Menores de Aragón
- Tipología del maltrato a menores. Niveles de gravedad y factores de riesgo .

Cuarta.- La Ley 26/2015 de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y adolescencia contiene, entre otros, los siguientes artículos:

Artículo 11. Principios rectores de la acción administrativa, establece:



2. Serán principios rectores de la actuación de los poderes públicos en relación con los menores:

- a) La supremacía de su interés superior.
- b) El mantenimiento en su familia de origen, salvo que no sea conveniente para su interés...,
- c) Su integración familiar y social.

Artículo 12. Actuaciones de protección

2. Los poderes públicos velarán para que los progenitores, tutores, guardadores o acogedores, desarrollen adecuadamente sus responsabilidades y les facilitarán servicios accesibles de prevención, asesoramiento y acompañamiento en todas las áreas que afectan al desarrollo de los menores.

Artículo 18. Actuaciones en situación de desamparo.

2. De acuerdo con lo establecido en el artículo 172 y siguientes del Código Civil, se considerará situación de desamparo 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 éstos queden privados de la necesaria asistencia moral o material.

La situación de pobreza de los progenitores, tutores o guardadores no podrá ser tenida en cuenta para la valoración de la situación de desamparo.

Quinta.- Por otro lado, y referido al problema de la falta de alojamiento temporal que pone de manifiesto la situación de la familia durmiendo en el local de entrada a una oficina bancaria, el artículo 47 de la Constitución apela a los poderes públicos a promover las condiciones necesarias para la efectividad del derecho a la vivienda digna y adecuada.

En el Plan Integral para las Personas Sin Hogar en Zaragoza (Ayuntamiento de Zaragoza, 2018) se expresa: “... *no disponer de un hogar digno, permanente y adecuado a las necesidades de cada persona y/o familia imposibilita o limita el desarrollo personal, la intimidad y la vida privada, las relaciones sociales, la seguridad, etc. Y atenta contra muchos de los derechos que los seres humanos tenemos reconocidos, más allá del propio derecho a una vivienda digna y adecuada que proclama el artículo 47 de la Constitución Española.*”

La Estrategia Nacional Integral para Personas Sin Hogar apuesta por un liderazgo del sector público y en especial de las administraciones locales que son quienes ostentan y ejercen la responsabilidad más directa en la atención a las personas en situación de exclusión residencial.

Por su parte, la Ley 5/2009, de 30 de junio, de Servicios Sociales de Aragón, en su artículo 48, enumera, entre las competencias que corresponden a los municipios:



- a) Estudiar y detectar las necesidades sociales en su ámbito territorial.
- b) Elaborar los planes de actuación local en materia de servicios sociales y participar, cuando proceda, en la elaboración del plan de actuación del área básica en que se integra.

Respecto a las prestaciones de servicio, el artículo 36.2, señala las que, en particular, son prestaciones de servicio en los servicios sociales generales:

h) **Alojamiento temporal.** Proporciona, con carácter temporal, un alojamiento digno y unas condiciones favorables para la convivencia a quienes puedan encontrarse en situación de carencia de alojamiento, en situaciones excepcionales o emergencias de carácter social y de conflictos de convivencia que pongan en peligro la seguridad física o emocional de alguno de los miembros de la unidad de convivencia

Sexta. - Por último, de las informaciones remitidas por las dos administraciones implicadas se constata lo siguiente:

- A pesar de haber intervenido varios servicios públicos (Servicio 092, Técnico de Guardia del Servicio especializado de menores y Albergue municipal) ninguno de los profesionales que participaron tomó los datos de la familia ni de los menores de edad para poder realizar un abordaje posterior sobre los mismos.
- Una vez intervienen la Policía Local, y Servicio Especializado de Menores, a través del técnico de guardia; consideran que no se dan los indicadores necesarios para separar a los menores de sus progenitores, pues las medidas deben ser proporcional y adecuada. Sin embargo, pero no se dan otros pasos o se realizan derivaciones hacia quién sí podía atenderlos o buscar tanto alojamiento alternativo (hostal, pensión, camping), como se realiza en otras ocasiones; de tal forma que se desconoce que paso con esa familia los días que estuvo en Zaragoza, puesto que la denuncia se pone el 19 de octubre y es el día 28, cuando interviene el CMSS del Ayuntamiento de Zaragoza y descubren que ya no están en esta ciudad. Y cuando se les localizan están en Almería siguiendo su trayectoria y organización familiar, con una indudable afectación a la vida de los menores de edad.
- Al no recopilar los datos de la familia afectada, ni de sus circunstancias y recorrido; no sólo no se les facilita recurso habitacional, sino que se les priva de otros posibles que necesitasen los menores de edad, y ello tanto durante su estancia en Zaragoza como en la siguiente ciudad a la que fueron; pudiendo producirse, de facto, una privación de derechos de los niños y niñas afectadas.



III.- RESOLUCIÓN

Vistos los antecedentes de hecho y consideraciones realizadas, y en ejercicio de las facultades que a esta Institución confiere el artículo 22 de la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón, he resuelto efectuar al Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales las siguientes SUGERENCIAS:

Primera. - Que adopten las medidas necesarias entre los Servicios Sociales Comunitarios del Ayuntamiento de Zaragoza y el Servicio de Atención a la Infancia y Adolescencia del Gobierno de Aragón, para revisar los protocolos existentes en materia de coordinación en atención a niños, niñas y adolescentes en posible situación de riesgo, de urgencia, o sin recurso habitacional.

Segunda. - Que se establezcan las actuaciones oportunas para garantizar que, cuando se intervenga desde un Servicio Público, se deje constancia de las personas afectadas por la misma, para posteriores actuaciones, si fuesen precisas.

Tercera. - Que se adopten las medidas precisas para revisar los criterios establecidos para otorgar recurso habitacional a familias con menores en tránsito, para evitar situaciones como la expresada en la queja.

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

En Zaragoza, a 30 de marzo de 2022

Ángel Dolado
Justicia de Aragón

