



III LEGISLATURA NUM. 70

27 de marzo de 1995

BOLETÍN OFICIAL DEL PARLAMENTO DE CANARIAS

S U M A R I O

DIPUTADO DEL COMÚN

Informe extraordinario sobre la situación jurídico-asistencial del menor en Canarias.

Página 2

DIPUTADO DEL COMÚN

Informe extraordinario sobre la situación jurídico-asistencial del menor en Canarias.

(Registro de Entrada núm. 499, de 20/03/95)

(Registro de Entrada núm. 526, de 23/03/95)

PRESIDENCIA

La Mesa del Parlamento, en reunión celebrada el día 22 de marzo de 1995, adoptó el acuerdo que se indica respecto del asunto de referencia:

9.-DEL DIPUTADO DEL COMÚN

Informe extraordinario sobre la situación jurídico-co-asistencial del menor en Canarias.

Acuerdo:

Visto el escrito del Diputado del Común, así como el informe de referencia adjunto al mismo, en conformidad con lo dispuesto en los artículos 33.2 y 4., y 34 de la Ley 1/85, de 12 de febrero del Diputado del Común, se acuerda su remisión al Pleno, ordenando su publicación en el Boletín Oficial del Parlamento.

De este acuerdo se dará traslado a los Grupos Parlamentarios. Asimismo se comunicará al remitente.

En ejecución de dicho acuerdo y en conformidad con lo establecido en el artículo 97 del Reglamento del Parlamento de Canarias, dispongo su publicación en el Boletín Oficial del Parlamento.

En la Sede del Parlamento, a 22 de marzo de 1995.- EL PRESIDENTE, Victoriano Ríos Pérez.

ÍNDICE

| | |
|--|----|
| I.- INTRODUCCIÓN | 2 |
| II.- LÍNEAS DE ESTUDIO E INVESTIGACIÓN | 3 |
| III.- NORMATIVA DE APLICACIÓN A LA PROTECCIÓN DE MENORES | 4 |
| IV.- CASOS. LA EXPERIENCIA DE LA INSTITUCIÓN DEL DIPUTADO DEL COMÚN | 7 |
| V.- INFORME SOBRE REUNIONES TRANSVERSALES Y REUNIONES DE DEFENSORES DEL PUEBLO | 10 |
| VI.- SÍNTESIS DE LA INFORMACIÓN RECOGIDA | 12 |
| VII.- CONCLUSIONES DE LAS ACTUACIONES DESARROLLADAS | 16 |
| VIII.- PROPUESTA | 17 |

PRIMER INFORME EXTRAORDINARIO DEL DIPUTADO DEL COMÚN AL PARLAMENTO SOBRE LA SITUACIÓN JURÍDICO-ASISTENCIAL DEL MENOR EN CANARIAS

I.- INTRODUCCIÓN

El Diputado del Común de Canarias presenta a la Cámara los primeros resultados de las actuaciones promovidas en la investigación de oficio que desarrolla en relación con la situación de los menores de edad, especialmente de los necesitados de protección.

Considera el Diputado del Común que del estado actual de las investigaciones cabe concluir una serie de propuestas que, dada la urgencia y gravedad de la situación observada, deben considerarse por la Cámara y las administraciones competentes, al objeto de no dilatar innecesariamente la adopción de medidas.

Mediante los informes ordinarios de gestión presentados al Parlamento de Canarias, el Diputado del Común ha manifestado su honda preocupación por el alcance y gravedad de los asuntos investigados, y por la reiteración de actuaciones ineficaces de las administraciones públicas ante situaciones de conculcación o limitación de derechos de los menores en nuestra comunidad.

La convicción de que los asuntos investigados conforman una muestra significativa ha movido a esta institución a formular numerosas recomendaciones, sugerencias y recordatorios de deberes legales de carácter general, a sostener frecuentes reuniones con los responsables de los servicios, a participar en reuniones transversales de gestión integrada entre administraciones con competencias concurrentes, a pronunciamientos públicos y, finalmente, a la apertura de la investigación de oficio que se desarrolla actualmente, cuyas primeras conclusiones exponemos en la presente comunicación.

Ha constatado el Diputado del Común de Canarias la existencia de algunas zonas de oscuridad e insuficiencias en la normativa de aplicación, la persistencia de prácticas administrativas y de gestión que impiden una más coordinada, ágil y eficaz prestación de servicios preventivos y asistenciales, y una falta de adecuación de determinadas actuaciones administrativas a los fines que el conjunto del ordenamiento jurídico prevé en defensa del menor de edad. Al propio tiempo, entiende urgente formular algunas propuestas recogidas al final del texto.

Considera preciso el Diputado del Común de Canarias hacer dos consideraciones previas:

La primera, constatar que la conculcación de los derechos de los menores tiene un correlato directo con las carencias culturales, sociales y económicas de los núcleos familiares a los que pertenecen.

Las condiciones de marginación social y desarticulación familiar, en primer lugar, y de grave pobreza, en segundo, constituyen factores que favorecen la existencia de malos tratos (físicos, psíquicos, abandonos) y de desatención (carencias afectivas, nutricionales y de salud, de escolarización).

La situación económica y social de nuestra comunidad, con serias carencias culturales de extensos sectores sociales, con una amplia franja de la población en situación de pobreza severa, colindando con las fronteras de la marginalidad, con núcleos de marginación estructural en expansión, está abocando a nuestros menores a condiciones de riesgo realmente alarmantes.

Según datos facilitados por técnicos al servicio de la Administración, entrevistados por esta institución, los profesionales estiman que la población infantil que precisa actuaciones específicas de las administraciones públicas (asistenciales, educativas, sanitarias y nutricionales) se aproxima a la cifra de 20.000 niños y niñas, de los cuales 6.000 se considera que están en situación de alto riesgo.

Como quiera que en la actualidad la cifra de menores ingresados en centros públicos o privados, o en situación de acogimiento familiar, ronda los 2.000 (1.600/400), hemos de concluir que el 66% de la

población infantil considerada de alto riesgo no recibe de las administraciones públicas el beneficio de actuaciones proporcionadas a la gravedad de su situación.

La segunda consideración previa hace referencia a la necesidad de que todos los hombres y mujeres canarios tomemos conciencia de la gravedad del problema, y contribuyamos a su resolución con nuestro esfuerzo solidario. Resulta significativo, al objeto de ilustrar el deficiente grado de sensibilización de nuestra sociedad, exponer los datos obtenidos sobre las preferencias de los solicitantes de niños en adopción, que reflejan, a criterio de esta institución, que desde buena parte de la sociedad se contempla la adopción más como la satisfacción de una aspiración del adoptante que como un acto solidario hacia el menor.

En cuanto a las preferencias por grupos de edades, un 74% desea adoptar a niños menores de 4 años; un 24% en edades comprendidas entre los 4 y los 12 años; y un exiguo 2% adoptaría a mayores de 12 años. En relación con consideraciones de tipo racial, formulan preferencias por la raza blanca un 60% de los solicitantes; a un 30% le resulta indiferente la raza, y un 10% no se pronuncia. En cuanto a la salud, un 97% quiere niños sanos, y sólo un 3% aceptaría menores con defecto físico leve.¹

A la vista del conjunto de datos expuestos en relación con ambas consideraciones previas, hemos de concluir que la actuación de las administraciones públicas y la sensibilización social deben revestir caracteres de prioridad, y que el establecimiento de políticas integrales de prevención debe constituir un objetivo urgente de cualquier gobierno, con independencia del signo partidario del mismo.

II. LÍNEAS DE ESTUDIO E INVESTIGACIÓN

Hasta la fecha, las actividades de estudio y obtención de información se han desarrollado en dos líneas:

En la primera, ya culminada, se ha procedido al estudio de los antecedentes que obran en esta institución, se han consultado los informes del Defensor del Pueblo a las Cortes Generales y de los comisionados autonómicos a sus respectivas cámaras. También se han estudiado las comunicaciones, ponencias y conclusiones de la VIII Reunión de Coordinación de Defensores del Pueblo, dedicada al Menor, y las actas de las reuniones transversales con instancias con competencias en el ámbito del Menor en Canarias.

Se ha recopilado la normativa de aplicación (internacional, nacional y autonómica) y la jurisprudencia.

Se han consultado actas de encuentros internacionales especializados, monografías y recomendaciones del Consejo de Europa.

En la segunda línea, que se continúa en estos momentos, se han mantenido entrevistas y consultas previas con altos cargos de las administraciones autonómica, insular y municipal del área de servicios sociales; se han promovido cuatro encuentros y mesas redondas en las islas de Tenerife y Gran Canaria con profesiona-

les que desarrollan su actividad en el ámbito del menor desprotegido y con expertos independientes y profesionales de la educación, en las que han participado veintiocho especialistas. También se han desarrollado diversas reuniones con asociaciones y organizaciones no gubernamentales que colaboran en tareas de prevención y protección del menor.

Se han girado visitas, hasta la fecha, a dieciocho centros de protección y dos de reforma (nueve de la Dirección General de Protección del Menor y la Familia y once concertados en las islas de Tenerife, Gran Canaria, La Palma y Lanzarote), y entrevistado a responsables, trabajadores y menores.

Se han mantenido entrevistas con responsables de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado y con representantes del poder judicial.

Se han solicitado informes a diversas administraciones de ámbito autonómico, insular y local, que han sido parcialmente contestados.

La información recibida se ha agrupado de la siguiente manera:

De la Consejería de Sanidad y Asuntos Sociales, los análisis y conclusiones de la inspección operativa de servicios ordenada el 27 de enero de 1993 por el Consejero de Trabajo y Función Pública, que tuvo entrada en esta institución el 3 de marzo de 1995.

De la Dirección General de Protección del Menor y la Familia (en adelante DGPMF), dos informes, de fecha 8 y 9 de marzo, en los que se da respuesta incompleta y asistemática a un cuestionario enviado por esta institución. En estos informes se aportan datos numéricos sobre declaraciones de desamparo y trámites de adopción, sobre personal adscrito a la dirección general y sobre once centros y hogares de menores propios y concertados de la provincia de Santa Cruz de Tenerife.

También se ha recibido un informe del área de servicios sociales del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, que tuvo entrada en esta institución el 13 de marzo de 1995, referido al convenio suscrito con la Consejería de Sanidad y Asuntos Sociales por la citada corporación.

De profesionales y técnicos, así como de asociaciones y organizaciones no gubernamentales, se ha recibido cuantiosa información referida a la elaboración de proyectos y alternativas a los problemas detectados.

La información recibida hasta la fecha se ha sistematizado al objeto de formular conclusiones provisionales y reorientar la actividad de investigación.

De los resultados definitivos de la investigación se dará cuenta al Parlamento mediante un nuevo informe extraordinario.

III. NORMATIVA DE APLICACIÓN A LA PROTECCIÓN DE MENORES

La regulación jurídica actual aplicable a los problemas y cuestiones relacionadas con los menores de edad se concreta, en el ámbito del Derecho Internacional, en el artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que proclama en el apartado segundo el derecho de la infancia a cuidados y asistencias especiales, teniendo todos los niños, nacidos en el matrimonio o fuera del matrimonio, derecho a igual protección social; el artículo 3.3 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se refiere igualmente a la adopción de medidas de protección y asistencia en favor de todos los niños y adolescentes, así como a su protección contra la explotación económica y social; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 24.1, y la Carta Social Europea se manifiestan en análogo sentido; y ya de manera específica para esta edad, la Declaración de los Derechos del Niño, proclamada por la Asamblea

General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1959, y la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, de 20 de noviembre de 1989, incorporada a nuestro Ordenamiento el 31 de diciembre de 1990.

Junto a estas normas de obligado cumplimiento, en cuanto tratados o acuerdos internacionales ratificados por España (artículo 10.2 de la Constitución Española), existen otras disposiciones internacionales que, si bien no tienen este carácter, expresan una doctrina y deben inspirar la acción de nuestros poderes públicos (STC 36/1991, de 14 de febrero); así sucede con las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Justicia de Menores, de 29 de noviembre de 1985, también llamadas Reglas de Beijing; con la Recomendación del Comité de Ministros del Consejo de Europa de 17 de septiembre de 1987 (R-87-20), sobre reacciones sociales ante la delin-

cuencia juvenil; o la Resolución (78) 62 de 29 de noviembre, sobre transformación social y delincuencia juvenil, entre otras.

El artículo 10.2 de la Constitución Española establece que las normas relativas a los derechos fundamentales y libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España. Asimismo, el nº 4 artº 30 proclama que los niños gozarán de la protección prevista en los acuerdos internacionales que velan por sus derechos, especificando en el nº 4 del artº 20 que la libertad de expresión tiene su límite especialmente en el respeto al derecho al honor, a la intimidad, a la propia imagen y a la protección de la juventud y la infancia. El artº 39, números 1, 2 y 3, dispone que los poderes públicos asegurarán la protección social, económica y jurídica de la familia; la protección integral de los hijos, iguales éstos ante la Ley, con independencia de su filiación, y de las madres, cualquiera que sea su estado civil; y que los padres deben prestar asistencia de todo orden a los hijos habidos dentro o fuera del matrimonio, durante su minoría de edad, y en los demás casos en que legalmente proceda.

Ya desde el año 1959, en que se promulga la Declaración Universal de los Derechos del Niño por la Asamblea General de las Naciones Unidas, se especifica que el niño, por su falta de madurez física y mental, necesita protección y cuidados especiales, e incluso la debida tutela legal. Desde esa fecha el concepto "especial" está apareciendo en todos los textos normativos, en forma de regulación especial o cuidados especiales. La condición de desvalimiento de la infancia en relación con los adultos favorece que se cometan abusos, y por ello es necesaria la habilitación de mecanismos especiales de protección a todos los niveles y un tratamiento tanto jurídico como político de carácter diferenciado.

En la casi totalidad de las áreas de actuación de las administraciones públicas se han producido profundas reformas en la legislación ordinaria de aplicación; sin embargo, en los asuntos relacionados con los menores de edad, hasta el año 1987, en que se dicta la Ley 21, de 11 de noviembre, el llamado derecho protector de menores venía constituido por la regulación del Código Civil con sus respectivas reformas en 1970 y 1981; y en cuanto al denominado derecho reformador, estuvo aplicándose casi en su totalidad la Ley de Tribunales Tutelares de Menores, de 11 de junio de 1948, hasta la STC de 14 de febrero de 1991, que declaró inconstitucional su artº 16, permaneciendo vigente el resto de su articulado.

Es decir, el derecho ordinario relativo a menores en España se encuentra fragmentariamente recogido en la Ley Orgánica reguladora de la competencia y el procedimiento de los juzgados de menores, de 11 de junio de 1948; la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, que, en cumplimiento de lo dispuesto en la Constitución, incardina a los tribunales tutelares de menores -que son sustituidos por los juzgados de menores- dentro de la jurisdicción ordinaria; la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, de Demarcación y Planta Judicial, que determinó la entrada en funcionamiento de los juzgados de menores; la Ley 21/1987, de 11 de noviembre, que modifica el Código Civil, y la Ley de Enjuiciamiento Civil en materia de adopción, y otras formas de protección; y, por último, la Ley Orgánica 4/1992, de 5 de junio, sobre Reformas de la Ley reguladora de la competencia y el procedimiento de los juzgados de menores, promulgada a raíz de la STC 36/1991, de 14 de febrero, al declarar inconstitucional el artº 15 de la Ley de Tribunales Tutelares de Menores.

Por otra parte, la protección de la infancia englobada en la asistencia social es una actividad que, en virtud del artículo 148.1.20 de la Constitución, pueden desarrollar las comunidades autónomas ejerciendo la competencia con carácter exclusivo. En algunas de ellas se han dictado distintas disposiciones que regulan la actuación de la Administración en este terreno, en forma de decretos y órdenes, en otras, se ha legislado específicamente para la infancia, como es el caso de Aragón, Cataluña, Asturias y Valencia.

En Canarias, el Estatuto de Autonomía establece en su artículo 29.7 la competencia exclusiva de la comunidad autónoma en materia de asistencia social y servicios sociales. Con apoyo en este título competencial se dictó la Ley Territorial 9/1987, de 28 de abril, de Servicios Sociales, basada en los principios de responsabilidad pública, solidaridad, universalidad y prevención. El respeto y la orientación hacia tales principios requiere, conforme a la propia ley, la constitución de un sistema de servicios sociales presidido por los criterios de coordinación, desconcentración, territorialización, universalidad, globalidad, normalización, integralidad y participación (art. 1). A tal fin, la ley requiere la planificación del sistema y la coordinación en el seno de la propia consejería y entre ésta y otras administraciones públicas, además de otras técnicas de gestión relacionadas con aquellos deberes (asesoramiento y asistencia técnica a entes locales y privados, formación permanente y reciclaje del personal etc...).

De acuerdo con la Exposición de Motivos citada, la coordinación interadministrativa y "el aseguramiento de la realidad sustantiva de esta Ley" viene directamente relacionada con el principio de descentralización, entendida ésta como criterio de "racionalidad instrumental" en su ejecución, "mediante el desplazamiento de competencias y gestión de los servicios asegurando el principio de igualdad a todos los ciudadanos de Canarias hacia los órganos e instituciones más próximas al usuario, de forma que sean los cabildos, ayuntamientos o mancomunidades los principales gestores".

Debe destacarse que el sistema que se constituye en esta ley es "eminentemente preventivo, en la medida en que en dicho sistema se supera la función meramente asistencial", de forma que su "objetivo prioritario... será la prevención y eliminación de los factores etiológicos que conducen a situaciones de marginación social".

Así pues, la intervención administrativa en la realidad de los menores debe atender especialmente a este área de actuación preventiva, así como a la necesaria planificación de los niveles de organización general y de los programas integrados con diferentes instituciones y administraciones públicas, de urgente ejecución en nuestras islas. A este respecto, reiteramos expresamente la importancia básica del papel planificador y coordinador de la gestión que debe asumir la Consejería de Sanidad y Asuntos Sociales.

La mencionada competencia exclusiva en servicios sociales, unida a la competencia ejecutiva en materia de instituciones públicas de protección y tutela de menores (artículo 34.B.1 Estatuto de Autonomía de Canarias) sirvieron de base a distintos decretos y órdenes dictados específicamente para la actuación en el área de menores. Así, el Decreto 712/1984, de 9 de noviembre, sobre organización de los centros de atención a la infancia y adolescencia dependientes del Gobierno de Canarias, desarrollado por la Orden de 11 de junio de 1986, respecto a las escuelas infantiles, y la Orden de 19 de mayo de 1986, de cooperación con los tribunales de justicia en materia de protección y tutela de menores y funcionamiento de centros propios, que regulaba, entre otros aspectos, las formas de tratamiento (institucional, medio abierto y acogimiento); o el más reciente, Decreto 103/94, de 10 de junio, por el que se regulan los procedimientos y registros de la adopción y de las formas de protección de menores. Este decreto se dicta en desarrollo de la Ley 21/1987, de 11 de noviembre, de reforma del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil en materia de protección de menores y adopción, que redefinió los pilares

del sistema desde la desjudicialización y la potenciación de la entidad pública competente en protección de menores, la mayor importancia del Ministerio Fiscal como defensor del menor y la prioridad del tratamiento del mismo en su propia familia.

El decreto establece como uno de los "principios orientativos" de las medidas que se adopten el "tratamiento preventivo de detección de las causas que puedan originar la desestructuración familiar, el desamparo de los menores y de prevención de las situaciones de marginación". Sin embargo la norma centra sus previsiones en el apartado del tratamiento, no de la prevención, aspecto este que no ha sido objeto de desarrollo normativo en materia de menores y que precisaría, como se ha indicado, la previa planificación del sistema.

Las formas de protección previstas son la tutela y guarda de menores, incluidos el internamiento en centros públicos y el acogimiento, cuyos presupuestos y procedimiento regula.

La adopción no constituye una forma de protección, sino una forma de filiación y una medida definitiva en los casos en que es inviable la reinserción del menor en su familia anterior.

Tanto en el procedimiento de tutela como en el de adopción se prevé la creación de comisiones como órganos de asesoramiento y propuesta de la DGPMF. Hasta la fecha no han sido constituidas ni la de Tutela y Guarda, ni la de Adopción, aun cuando sus funciones son determinantes en los procedimientos regulados en el decreto.

Es igualmente destacable que, de acuerdo con lo previsto en el artículo 35.3, operará el silencio positivo para la declaración de idoneidad de los solicitantes de adopción que no hayan obtenido una resolución expresa en el plazo de nueve meses. La misma regulación se prevé en el art. 23.2, para las solicitudes de acogimiento familiar en las que se produce el silencio positivo, respecto de aquellos menores en quienes concurren la edad y las características señaladas en la instancia, en el plazo de dos meses. Sin embargo, el transcurso de un mes desde la solicitud de guarda de un menor por no poder ser atendido por sus progenitores tiene efectos desestimatorios de la solicitud (art. 14.6). Este tipo de determinaciones normativas no se justifican desde la perspectiva del interés del menor, puesto que la organización actual de la dirección general, como ponemos de manifiesto en otra parte de este informe, no garantiza la respuesta en el tiempo señalado.

El Decreto 103/1994 ha resultado insuficiente para el cumplimiento de los objetivos previstos en la ley, y prematuro en relación con la realidad organizativa de la consejería. No se ha procedido aún a la planificación del sistema ni, con ella, a la desconcentración de servicios y a la coordina-

ción e integración de programas en la red de servicios sociales, que requiere la plena participación, programación y gestión territorial y funcional por parte de los entes locales (cabildos y ayuntamientos) y otras administraciones públicas e instituciones privadas.

IV. CASOS. LA EXPERIENCIA DE LA INSTITUCIÓN DEL DIPUTADO DEL COMAN

A continuación se describen algunas reclamaciones significativas que constituyen claros ejemplos de conculcación de los derechos de los menores en Canarias.

1) EQ 553/93. Un expediente de adopción incoado en 1987 no se había resuelto aún en la fecha de la reclamación: año 1993, lo que obligó a ocho entrevistas entre la Consejería de Sanidad y Asuntos Sociales y los interesados al objeto de actualizar el preceptivo informe social.

La Institución del Diputado del Común de Canarias apreció falta de eficacia y de celeridad en la actuación de la Administración Pública, obstáculos que, a tenor del informe que aquélla remitió, era extensible a la generalidad del servicio de adopción. Ello implicaba un riesgo para los derechos e intereses de los menores en situación de tutela administrativa, así como para el derecho de los solicitantes de adopción a una respuesta en tiempo y forma adecuados que evite la inseguridad y trastornos personales que implica tan larga dilación.

Las medidas que se habrían de tomar en orden a la eficacia y agilidad exigibles no suponían una mayor dotación presupuestaria, y sí una voluntad de organización y estructuración del servicio. Por ello, se recomendó a la Consejería proceder a adoptar las medidas y disponer los recursos humanos y materiales precisos para solventar la situación descrita.

La Consejería rechazó la falta de celeridad y eficacia, y explicó que la falta de personal para la valoración de las solicitudes y las continuas reestructuraciones del servicio eran razones internas que impedían mayor rapidez en algunos casos, a lo que debía añadirse el incremento de demandas de adopción y la escasez de menores en disposición de ser adoptados. Los reclamantes, finalmente, recibieron a un menor recién nacido.

2) EQ 175/93. Mediante Auto judicial, un menor de dos años fue entregado en acogimiento familiar con la oposición de su madre biológica, quien tenía

pendiente juicio por delitos contra la salud pública y antecedentes por lesiones. Posteriormente, aquélla, aprovechando un permiso de visita de la abuela del menor, lo sustrajo del centro donde se realizó la visita, lo que motivó la inmediata puesta en marcha de un dispositivo policial de localización del menor, con pronto éxito. A pesar de ello, un año más tarde el menor seguía en poder de su madre, lo que denotaba falta de coordinación efectiva entre la DGPMF y la Delegación del Gobierno en Canarias.

La Jefatura Superior de Policía de Canarias informó que tanto el fiscal como la Consejería, desde sus respectivos ámbitos de competencia, habían interesado la búsqueda del menor, lo que, a su juicio, suponía un ejemplo de la falta de coordinación que habían venido señalando. Insistió el informe en que era imposible ingresar en centro alguno de la Consejería, en horas o días no laborales, a los menores que se encontraban abandonados en la calle y cuyas circunstancias desaconsejaban la devolución a su familia, y que existía expresa prohibición de hacerlo en tales horas o días, lo que requería la intervención judicial o su ingreso en centros hospitalarios, cuando no su permanencia irregular en dependencias policiales.

Finalmente, y por informe técnico no compartido por la Institución del Diputado del Común de Canarias, se otorgó el acogimiento del menor a integrantes de su familia amplia a quienes, hasta ese momento, la DGPMF había considerado no idóneos, habiendo sido las propias características de ese núcleo familiar las que determinaron, en su día, la declaración de desamparo.

3) EQ 103/94. Esta queja es igualmente expresiva de la deficiente coordinación y colaboración entre las administraciones autonómica y central. Tres menores, hermanos, declarados en desamparo -dos de ellos desde 1991 y uno desde 1989- continuaban sin ser recogidos para su internamiento y siendo objeto de desatención y malos tratos por su familia. Según la DGPMF, el Grupo de Menores de la Dirección General de la Policía se negaba a recoger a los

hermanos sin la compañía de personal de la referida Dirección General.

Por otra parte, la designación de éste resultaba difícil, ya que los funcionarios temían a la familia de los menores, al haber ésta amenazado a los técnicos encargados de retirarlos.

La Institución del Diputado del Común de Canarias manifestó que esa actitud de no colaboración de algunos sectores de funcionarios de la DGPMF no se correspondía con la condición de un auténtico servidor público, en este caso servidor de los menores, repugnaba al Derecho y era profundamente injusta hacia los niños, amén de contraria al deber de las administraciones públicas de ejecutar sus propias resoluciones. Por ello, se recordó a la Consejería su deber legal de coordinar con el Grupo de Menores del Cuerpo Nacional de Policía la ejecución de las resoluciones de desamparo de los menores cuando fuera preciso, disponiendo la compañía de un trabajador social de la Consejería en el acto de la retirada de los menores efectuado por la policía. También reiteramos nuestra preocupación por el estado del proyecto de plan conjunto de actuaciones entre las autoridades competentes en materia de menores, de cuya carencia es evidente ejemplo la presente reclamación.

Comoquiera, que según manifestaciones de la DGPMF, en noviembre de 1994 aún continuaba pendiente la retirada de los hermanos, debido a la imposibilidad de acordar una fecha con el GRUME para coordinar el procedimiento de ejecución de las medidas de desamparo en todos los casos pendientes, la Institución del Diputado del Común efectuó (desde el 22 de noviembre de 1994 hasta el 20 de diciembre del mismo año) catorce llamadas telefónicas tratando de agilizar la organización de dicha convocatoria ante la urgencia de la situación de los tres menores que durante todo este periodo continuaban en el núcleo familiar patológico que motivó la declaración de desamparo.

Finalmente, el 20 de diciembre de 1994, se celebró la esperada reunión y el 22 siguiente se procedió a la retirada de los menores afectados por la medida de desamparo.

4) EQs 768/93 y 1021/93. Padres de jóvenes que han tomado parte en programas de reforma en medio abierto promovidos por la Consejería de Sanidad y Asuntos Sociales expusieron que la inestabilidad y temporalidad de seis meses de los educadores en sus puestos de trabajo, y subsiguiente sustitución parcial o total, perjudicaba la coherencia y eficacia del pro-

grama, pues cuando los jóvenes comienzan a relacionarse en confianza con aquéllos y a sacar el consiguiente provecho del curso, deben romper la dinámica y readaptarse a nuevos educadores, lo que dificultaba la integración social deseada.

Asimismo, esta situación supone que las familias deban reiniciar el acercamiento e información a los educadores cada vez que se cambia un profesional.

5) EQ 23/95. En septiembre de 1992, un joven liberiano, de edad estimada de dieciséis años, que entró ilegalmente en España, fue declarado en desamparo e ingresado en un centro de protección de la DGPMF, tras perder a su padre en la guerra civil y a su madre en el viaje de salida de su país.

Solicitada por esta administración meses después, la concesión de asilo político, le fue notificada la denegación en diciembre de 1994, a un mes de su mayoría de edad, con fundamento básico en la ausencia de "indicios suficientes para considerar que actualmente exista una persecución personal y concreta contra el solicitante" por alguno de los motivos previsto por el ordenamiento, "dado que no se han acreditado las circunstancias en las que se basa la petición, ni justificado la imposibilidad de hacerlo". Añadía la resolución que la identidad del menor no había sido suficientemente determinada y que no se apreciaban motivos para conceder el asilo por razones humanitarias pese a las circunstancias de guerra existentes en Liberia. La Dirección General de la Policía advirtió en el mismo acto que, dada su entrada ilegal en el país, el interesado debería salir del mismo en el plazo de quince días. Tras poner la consejería los hechos en conocimiento de la Institución del Diputado del Común de Canarias, se requirió el expediente del interesado, quien desapareció del centro por esas fechas.

A juicio de sus educadores, su conducta, durante el tiempo que permaneció en el centro, resultó ejemplar, hasta el punto que los propios servicios de la DGPMF solicitaron la intervención de la Institución del Diputado del Común de Canarias para que se regularizase su situación en España.

Poco tiempo después, el Diputado del Común tuvo conocimiento de que el joven fue detenido durante una operación policial por la presunta comisión de un delito contra la salud pública.

6) EQs 77 y 140/94. Una menor de dos años de edad, hija de holandesa y de francés nacionalizado español, residentes en la isla de El Hierro, fue declarada cautelarmente en desamparo a raíz de la

muerte de su madre en dudosas circunstancias, e internada en un centro de Tenerife. La declaración se hizo por la denuncia presentada por la familia de la fallecida, debido a la presunta situación de riesgo en que se encontraba la menor.

La Institución del Diputado del Común de Canarias, habiendo realizado la correspondiente investigación de los hechos, observó que las medidas adoptadas por la DGPMF para retirarle la menor a su padre no se ajustaron a derecho, ni material ni formalmente, pues dicha retirada se llevó a cabo a pesar de un informe social en el que, tras la inspección y visita realizada, la Trabajadora Social aseguraba que la menor se encontraba perfectamente atendida, sana y bien alimentada.

Observamos igualmente que, tras haber solicitado el padre de la menor la revocación de la declaración de desamparo -por haber sido sobreseída por el juez la querrela contra él por presunto asesinato- la DGPMF procedió nuevamente, sin ajustarse al derecho y sin criterio objetivo, a entregar la menor a su padre.

En otro orden de ideas, también la Institución del Diputado del Común de Canarias intervino en un supuesto de violación del derecho a la intimidad por la publicación en la prensa de los datos de identidad de un menor de edad, con ocasión de la muerte por agresión de su madre, la cual, al parecer, ejercía la prostitución, caso que ha sido objeto de examen en el informe anual de 1994 a raíz de la decisión del Ministerio Fiscal de no perseguir la afección del derecho al honor y a la propia imagen del menor, pese al claro tenor literal de la Instrucción de la Fiscalía General del Estado en previsión de casos similares.

Asimismo, esta institución ha señalado la importancia de que, en los procesos civiles en que estén interesados derechos económicos de los menores (juicios matrimoniales con medidas provisionales y definitivas y juicios de alimentos) se proceda de oficio a la investigación del patrimonio o ingresos del progenitor que incumple su condena económica, sin esperar al consiguiente proceso penal por abandono de familia, en el que necesariamente se procederá a investigar los recursos del inculpado para determinar la antijuridicidad de su conducta o su culpabilidad. En tanto que delito público, el impago de pensiones judicialmente establecidas (artículo 487 bis del Código penal) debe ser objeto de persecución de oficio, de forma que el juez civil, una vez transcurridos los plazos establecidos en la legislación penal para la producción del hecho típico, deberá dar traslado del expediente al fiscal, por lo que la investigación iniciada en el proceso civil será de utilidad posterior en el penal.

Informes 1991 a 1994.-

Los informes anuales del Diputado del Común de Canarias recogen una exposición de distintos problemas que subyacen a los supuestos objetos de queja.

En el de 1991 señalábamos las disfunciones en el procedimiento de protección de menores y la necesidad de tener en cuenta otros intereses distintos a los del menor, como son los de sus progenitores. Tal es el caso de padres que, pese a entregar a sus hijos, provisional y voluntariamente, a la guarda de la administración por imposibilidad de atenderlos, carecían de información por parte de ésta acerca de las circunstancias administrativas en que se encontraban sus hijos, entendiéndose erróneamente que se hallaban en desamparo.

Estas apreciaciones se hacían con referencia, asimismo, al criterio orientador de la integración del menor en su propia familia (artículo 172.4, Código Civil), el cual requiere que la política social se dirija, a su vez, no sólo a la prevención sino, además, a la asistencia social de la familia en situación de riesgo, cuando ello no colisiona con el interés preferente del menor. En nuestro Informe Anual de 1992 indicábamos que ello formaba parte del objeto de la Ley territorial 9/87, de Servicios Sociales, cuyo artículo 1.2.c) prevé la "atención y apoyo a las personas y grupos sociales especialmente en los casos de carencia y dependencia", y en coherencia con el mandato del artículo 39 de la Constitución, garante de la familia y de los hijos, a quienes constituye en objeto destacado de protección por parte de los poderes públicos.

En 1993, esta institución observó la necesidad de examinar la eficacia de la actuación administrativa en su aspecto global, constatada la ausencia de coordinación entre poderes públicos competentes y la insuficiencia de medios para afrontar situaciones de emergencia, tales como la carencia de centros de acogida inmediata, que ha obligado al internamiento hospitalario o a la retención policial de muchos menores hallados en la calle fuera de horas de funcionamiento de la DGPMF.

El recorrido descrito culmina en 1994 con la constatación de que la Administración canaria carece de una planificación que contemple un diagnóstico y tratamiento global del menor en nuestras islas, lo que se traduce en la ausencia de desconcentración, de coordinación y de programas de integración estables, es decir, en un incumplimiento de la Ley 9/1987, de Servicios Sociales.

V. INFORME SOBRE REUNIONES TRANSVERSALES Y REUNIONES DE DEFENSORES DEL PUEBLO

Reuniones transversales de representantes de administraciones con competencias sobre el Menor.-

A lo largo de 1993 tuvieron lugar tres reuniones a las que asistieron altos cargos y profesionales en representación de administraciones y servicios relacionados con la protección de menores. La primera reunión sobre menores se celebró en Las Palmas de Gran Canaria el 19 de mayo de 1993. Entre los asuntos tratados figuró la dificultad de coordinación entre la Fiscalía de Menores y la DGPMF, al objeto de entrar en los domicilios para recoger a menores declarados en desamparo. En tanto el Fiscal consideraba que el personal más adecuado para estas funciones es el trabajador social, la Directora General de Protección del Menor y la Familia, trasladaba a la reunión el sentir del personal de Consejería, que considera contraproducente que sean ellos quienes se encarguen de recoger a los niños, pues que producen enfrentamientos que inciden negativamente en la posterior relación con la familia.

Se hizo referencia también a la necesidad de revisar los criterios respecto a la autorización para las visitas a las familias biológicas cuando existe un proceso de acogimiento familiar o adopción.

El 18 de junio del mismo año se celebró en la Dirección General de Protección del Menor y la Familia (Santa Cruz de Tenerife) la segunda reunión sobre menores, denominada "Cumbre del Menor"; asistieron el Consejero de Sanidad y Servicios Sociales, la Directora General de Protección del Menor y la Familia, el Diputado del Común y sus Adjuntos, el Jefe Superior de Policía de Canarias, dos inspectores del Grupo de Menores (GRUME) del Cuerpo Nacional de Policía, un inspector jefe de policía de Las Palmas de Gran Canaria, un juez de los Juzgados de Primera Instancia de Santa Cruz de Tenerife, el Fiscal de Menores, el Juez de Familia, y cuatro funcionarios de la Consejería de Sanidad y Asuntos Sociales.

La Institución del Diputado del Común expresó su insatisfacción por el grado de protección que se ofrece a los menores desamparados y, en general, por la prestación de los servicios de asistencia a menores y familia, resaltando la falta de coordinación de las administraciones públicas con competencias en esta materia.

Se emplazó a la Dirección General del Menor y la Familia para que en un plazo razonable se agilizaran sus actuaciones y se establecieran las medidas adecuadas para llevar a cabo una perfecta coordinación que redundaran en un servicio positivo para la población.

Por otro lado, se examinaron las figuras recogidas en la Ley 21/87 de 11 de noviembre, por la que se modifican diversos artículos del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil en materia de adopción, y la aplicación de las medidas previstas en la misma:

a) Desamparo.- Existe una falta de agilidad en la tramitación de los expedientes de desamparo. Dichos expedientes se incoan por el GRUME si el menor es recogido en la calle o por grupos operativos; o bien por la trabajadora social si, después de denuncias, se comprueba la mala situación del menor. En este sentido, la entidad pública debe destinar "personal específico" en colaboración con el GRUME. (Este problema se puso de manifiesto en el EQ. 175/93, donde la Jefatura Superior de Policía nos comunicó la negativa de los funcionarios de la DGPMF a acompañar a los miembros del Cuerpo Nacional de Policía en el momento de retirar a los menores de sus domicilios familiares). Igualmente, se observa la necesidad de unificar criterios respecto a desprotección del menor.

b) Guarda.- El GRUME expone las dificultades con las que se encuentra al hacerse cargo de un menor si se le recoge entre las 15:00 horas y las 8:00 horas de la mañana siguiente, pues no disponen de un lugar donde el menor pueda pasar la noche y señala la necesidad de establecer un centro de acogida inmediata, que, como solución transitoria podría utilizar recursos pertenecientes a otras instituciones (como escuelas-hogar).

Se apunta la necesidad, del mismo modo, de establecer salarios sociales con el fin de no desarraigar al menor de su entorno, en aquellos casos en que el menor ingresa en un centro por carencias económicas.

c) Acogida.- Se constata que en los juzgados de Tenerife no existe unidad de criterios respecto a la aplicación de las medidas de acogimiento. Tampoco

existen juzgados específicos de familia. En este sentido, se considera necesario establecer comunicación con el Juez Decano de Primera Instancia y el Presidente del Tribunal Superior de Justicia de Canarias con el fin de adjudicar a uno o dos juzgados los expedientes de la Dirección General de Protección del Menor y de la Familia.

d) Adopciones.- En el caso de adopciones ilegales es necesario acordar qué medidas se deben tomar. Con respecto a los menores extranjeros en acogimiento familiar con familias españolas hay que determinar cuál es el papel de la entidad pública y juzgados.

Como se apuntaba en párrafos anteriores, en esta reunión se estudió un borrador del desarrollo autonómico de la referida ley, el cual fue analizado por la Institución del Diputado del Común por si estimaba conveniente realizar alguna sugerencia.

Por último, y con respecto a la Ley 4/1992, de 5 de junio, se señalaba la necesidad de estabilidad de los profesionales que estén contratados para el Programa de Medio Abierto y un fondo económico para el desarrollo del programa.

En la tercera reunión sobre el menor, celebrada en Las Palmas de Gran Canaria el 17 de noviembre de 1993, la DGPMF confirmó la designación de personal especial de la referida administración para retirar al menor de sus familias biológicas, distinto del encargado para el trabajo de seguimiento con dichas familias.

Un año después, el 22 de diciembre de 1994, con ocasión de la retirada de unos menores declarados en desamparo (EQ. 103/94, citado), se constató que el personal designado no estaba cualificado para desempeñar esa función. Es imprescindible que tales empleados públicos estén dotados de la formación necesaria para hacer frente a situaciones de crisis.

Jornadas de Coordinación entre defensores del pueblo del Estado.-

El Defensor del Pueblo y sus homólogos de las distintas comunidades autónomas han mostrado reiteradamente su preocupación por los problemas que afectan al menor. Prueba de ello la tenemos en las VIII Jornadas de Coordinación entre Defensores del Pueblo, celebradas en Madrid los días 23 y 24 de septiembre de 1993. En ellas se trataron temas relativos a la situación jurídico-asistencial del menor, y se llegó a las siguientes conclusiones:

-Necesidad de disponer de una legislación que aborde de forma integral el conjunto de las actuaciones de los poderes públicos en relación con los menores de edad.

-Conveniencia de realizar una delimitación de las funciones que corresponden al juez y a la Administración Pública respecto al cumplimiento de la medida impuesta.

-Necesidad de una normativa que regule los principios en que debe fundamentarse el tratamiento prestado al menor que cumple una medida reformadora en centros.

-Conveniencia de las medidas preventivas y prestar el apoyo posterior al menor al término de la medida reformadora.

-Necesidad de perfeccionar el marco jurídico de protección al menor, mediante el desarrollo por las comunidades autónomas de la Ley 21/87, de 11 de noviembre.

-Necesidad de acomodar los recursos existentes a las necesidades reales, logrando una mayor distribución y diversificación de los mismos.

-Necesidad de aumentar la coordinación entre las distintas administraciones para optimizar el uso de los medios existentes.

-Conveniencia de llevar a cabo el cumplimiento de las medidas reformadoras preferentemente en centros o servicios de titularidad pública.

-Conveniencia de potenciar medidas alternativas al internamiento en un centro: hogares funcionales, acogimiento familiar.

-Necesidad de establecer programas de detección de situaciones de indefensión del menor.

-Necesidad de programas de apoyo a la familia haciendo hincapié en la prevención.

-Necesidad de extremar las garantías con respecto al derecho al honor, a la intimidad y a la propia imagen del menor, acomodándose la libertad de expresión y de información a la de protección de la infancia.

-Conveniencia de un enfoque global integral que tenga en cuenta las distintas vertientes de los problemas de los menores.

-Necesidad de considerar las necesidades específicas de los menores para adaptar la actuación de los distintos poderes públicos a las exigencias derivadas de esas necesidades.

-Conveniencia de promover entre los menores un mayor conocimiento de la figura de los defensores del pueblo, a través del estudio y divulgación de esta figura en los distintos niveles de la enseñanza.

Cada comisionado parlamentario adoptará las medidas necesarias para prestar un tratamiento específico a estos problemas.

Asimismo, se manifestó la intención de mantener una especial relación con las organizaciones no gubernamentales de protección a la infancia con el fin de favorecer cada vez más la promoción y la defensa de los derechos de los menores.

VI. SÍNTESIS DE LA INFORMACIÓN RECOGIDA

De la información hasta hoy contrastada por el Diputado del Común de Canarias en relación con los programas y servicios, cabe destacar lo siguiente:

1. Adopción

A las consideraciones formuladas respecto a lo que la Institución del Diputado del Común de Canarias entiende como aspectos mejorables de la normativa, debemos añadir que el Decreto 103/94 no ha superado en la actualidad la descoordinación intra-administrativa detectada en la inspección operativa de servicios. Además de ello, y como ya referíamos, la Comisión de Adopción aún no ha sido constituida,

lo que comporta un importante retraso en la tramitación de los expedientes en curso, e, incluso, el riesgo de nulidad procedimental. Los equipos que tramitan adopciones en Santa Cruz de Tenerife y Las Palmas de Gran Canaria no están configurados de forma homogénea, ni sus criterios de actuación responden a directrices precisas, propiciándose de esta forma actuaciones distintas y hasta contradictorias en las dos provincias. Las cifras referidas a las actuaciones en materia de adopción facilitadas por la DGPMF acreditan, en términos cuantitativos, un mayor volumen de expedientes tramitados y resueltos en la provincia de Las Palmas, sin que se nos haya proporcionado explicación alguna al respecto.

ADOPCIONES

DATOS TRIANUALES (elaborados a partir de la información facilitada por la Dirección General de Protección del Menor y la Familia)

| | LAS PALMAS | S/C TENERIFE | TOTAL |
|-------------|------------|--------------|-------|
| REALIZADAS | 149 | 96 | 245 |
| EN TRÁMITE | 149 | 111 | 260 |
| SOLICITUDES | 294 | 283 | 577 |
| IDÓNEAS | 242 | (*) | - |
| NO IDÓNEAS | 51 | (*) | - |

(*) Datos no facilitados

TIEMPO DE ESPERA POR GRUPOS DE EDAD (LAS PALMAS)

> 8 AÑOS..... 6-12 MESES
3< + < 8 AÑOS....NO FACILITAD
< 3 AÑOS.....54 MESES

2. Ejecución de las medidas de desamparo.

La declaración de desamparo viene atribuida por el Decreto 103/94, de 10 de junio, en

su art. 10.3 a la Dirección General de Protección del Menor y la Familia, mediante Resolución Motivada.

Desde ese instante, la Administración asume la tutela del menor en los términos previstos y con el alcance establecido por los artículos 172 y siguientes del Código Civil.

No obstante, la Institución del Diputado del Común de Canarias ha comprobado en sus actuaciones que en diversas oportunidades (ver EQs 175/93 y 103/94, citados) a la declaración de desamparo no sigue el inmediato ejercicio de la tutela y guarda (en algún caso, en periodos muy prolongados), y el menor continúa indefenso y sometido a la situación de abandono o malos tratos que justificaron la actuación de la Administración.

La gravedad de este hecho no puede ocultarse: supone, por un lado, una total dejación de funciones por parte de la administración que tiene atribuida la ejecución de la resolución, y, por otro, contribuye a que se siga causando al menor un daño innecesariamente prolongado.

Tres son las instancias que deben asumir la necesaria coordinación de actuaciones para evitar estos supuestos. Por un lado, la Dirección General de Protección del Menor y la Familia, que debe actuar con diligencia y eficacia, utilizando medios humanos adecuados para la inmediata recogida del menor. A tal efecto, sería aconsejable una actuación preventiva con la familia del menor, al objeto de que asuma que las medidas de protección se dictan en interés exclusivo del mismo.

Con igual diligencia deben proceder los jueces competentes, a fin de que, mediante su actuación, se posibilite la entrada de los funcionarios de la Dirección General de Protección del Menor y la Familia en el domicilio de los guardadores de hecho (sean o no familiares de los menores), para su recogida.

Por último, excepcionalmente, y ante eventuales situaciones de resistencia violenta por parte de los guardadores de hecho, se hace preciso el respaldo de los servicios especiales de menores de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado a la actuación de los funcionarios de la Dirección General de Protección del Menor y la Familia.

3. Centros de protección y reforma

Al objeto de recoger la información sobre deficiencias e insuficiencias de los centros de acogida se han utilizado las siguientes fuentes:

1. Informes de la Dirección General del Menor y la Familia, solicitados el 2 de febrero de 1995 y

remitidos por dicha dirección los días 8 y 9 de marzo.

2. Visitas realizadas por colaboradores de la Institución del Diputado del Común a nueve centros de acogida y de reforma de la Dirección General de Protección del Menor y la Familia y a once centros concertados, en las que se han mantenido entrevistas con responsables, técnicos y menores.

3. Informe correspondiente a la inspección operativa de servicios realizada a la Dirección General de Protección del Menor y la Familia por orden de la Consejería de Trabajo y Función Pública, de 27 de enero de 1993, concluida el día 29 de diciembre del mismo año.

4. Conclusiones de las reuniones transversales mantenidas entre responsables y funcionarios de diversas administraciones con competencias en el ámbito del menor, con la presencia de la Institución del Diputado del Común, celebradas en el segundo semestre de 1993.

5. Informe facilitado por diversos centros de acogida, remitidos a esta institución por la Dirección General de Protección del Menor y la Familia.

6. Información facilitada por diversos consejos escolares e inspectores de E.G.B.

7. Información solicitada a los responsables de servicios sociales del Cabildo Insular de Gran Canaria, Cabildo Insular de Tenerife, Ayuntamiento de Telde y Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria.

8. Conversaciones con jueces y fiscales de menores.

9. Estudios de diversos técnicos y profesionales de alta cualificación.

10. Entrevistas con expertos en servicios sociales

11. Pronunciamientos de profesionales que actúan en el ámbito de protección del menor.

Las fuentes consultadas coinciden en resaltar una contradicción esencial entre los objetivos de un centro de acogida y la situación efectiva de los menores ingresados. La permanencia en un centro se concibe como un paso intermedio, que tiene su inicio con la asunción de la tutela del menor por la Administración (mediante la declaración de desamparo) o de la guarda (en los términos establecidos en

el art. 172.2 del Código Civil), y que finalizará con la adopción del menor o su reintegración a la familia de origen, si desaparecen las circunstancias que motivaron el ingreso en esa institución. Tanto el acogimiento familiar preadoptivo como el acogimiento familiar simple, son posibles pasos intermedios en el proceso.

Sin embargo, se constata que, pese a la voluntad de la Administración, la situación transitoria tiende a cronificarse, no siendo infrecuente que determinadas personas lleguen a permanecer acogidas hasta

alcanzar la mayoría de edad, ni que, en ocasiones, sucesivas generaciones de una misma familia vean transcurrir su minoría en centros de protección.

A título indicativo, ofrecemos unas cifras facilitadas por la Dirección General Protección del Menor y la Familia a esta institución, referidas al periodo 92-93-94, y concretadas en los ámbitos provinciales de Santa Cruz de Tenerife y Las Palmas. Así, los datos referidos a declaraciones de desamparo, reintegración al núcleo familiar y propuestas de adopción son los siguientes

DESAMPAROS

DATOS TRIANUALES (FACILITADOS POR D.G.M.)

| | LAS PALMAS | S/C TENERIFE | TOTAL |
|---------------------|------------|--------------|-------|
| DECLARACIÓN | 324 | 153 | 477 |
| REINTEGRADOS N.FAM. | 26 | 169 | 195 |
| PROPUESTAS ADOPCIÓN | 112 | 117 | 229 |

Resulta preocupante el bajo índice de reintegraciones que se produce en la provincia de Las Palmas. Dos podrían ser las causas que explicarían este fenómeno.

De una parte, la existencia de núcleos de marginación muy consolidados, y, de otra, el déficit de políticas integrales de prevención, cuyas consecuencias se manifiestan en forma particularmente graves en la isla de Gran Canaria.

De los informes recibidos y las visitas efectuadas por colaboradores de la Institución del Diputado del Común, hemos concluido que, salvo algunas deficiencias, los centros están limpios, cuidados y equipados, y reúnen condiciones de habitabilidad y salubridad. Sólo en dos centros concertados, Hogar de Menores La Victoria y Casa Hogar Telde-2, se detectan problemas de humedad. Presenta insuficiencias, asimismo, el Centro de Reforma de Arucas, recién inaugurado, con habitaciones pequeñas y aula de apoyo que no reúne las condiciones exigidas por la Consejería de Educación. Hemos de hacer mención, asimismo, al traslado de seis niñas procedentes del Centro Zurbarán (Las Palmas de Gran Canaria), con motivo de su cierre, al Centro de Niños Las Dunas (Las Palmas de Gran Canaria), sin preparación previa para su conversión en un centro mixto.

Ciertamente, se observan diferencias profundas en las ratios personal cuidador/menores, que si bien pueden tener explicación comparando centros de gran capacidad con hogares infantiles y pisos tutelados, parecen incomprensibles entre centros de las mismas características.

En general, los centros están dotados de personal suficiente (incluso, en algún caso, excesivo, lo que comporta un mal aprovechamiento de los recursos humanos), pero se echa de menos por los propios profesionales el establecimiento de criterios y directrices unificadas y programas específicos para cada menor, así como el apoyo de equipos multidisciplinarios.

También afirman los profesionales que frecuentemente los menores ingresan sin que el centro tenga información suficiente sobre su historial médico y psicosociológico, sin pautas de atención personalizada y sin criterios de coordinación de su actuación con otros servicios y programas de protección.

Otra queja común hace referencia a la falta de formación específica y reciclaje del personal, queja que no se produce en los centros concertados, en los que las asociaciones colaboradoras desarrollan programas propios.

Por parte de los centros colaboradores se hacen observaciones a la extremada lentitud burocrática con la que la Administración tramita el abono de las subvenciones, produciendo inseguridad y zozobra en las asociaciones.

Mención especial merecen las consideraciones sobre los centros de reforma. A éstos, cerrados o semiabiertos, se derivan menores que deben cumplir disposiciones impuestas por los jueces de menores en relación con transgresiones del ordenamiento jurídico. Las medidas de libertad vigilada (sin separación del núcleo familiar) se cumplen a través del denominado programa de medio abierto, al que nos referiremos más adelante. En la actualidad, hay dos centros de reforma dependientes de la Dirección General de Protección del Menor y la Familia, el de Valle Tabares (Tenerife), cerrado, y el de Arucas (Gran Canaria), semiabierto. Ya hemos hecho alguna consideración sobre el centro de Arucas, pero al ser éste de muy reciente creación (inaugurado en enero de 1995), carecemos de elementos para formular observaciones.

El Centro de Valle Tabares data de 1991. Si bien la ratio cuidadores/menores puede resultar excesiva (18 trabajadores y 7 menores), se echa en falta un programa de reciclaje del personal, al tratarse de menores de características especiales, la intervención regular de personal especializado que apoye la maduración psicológica de los niños, así como de programas que faciliten la integración del menor y el seguimiento del mismo al finalizar el internamiento. Esta última carencia podría superarse coordinando la acción del centro con programas preventivos que se deberían desarrollar con el núcleo familiar y social, en el que se integrará el menor.

Se demanda por todos los consultados la puesta en funcionamiento de centros de acogida inmediata. Estos centros, permanentemente abiertos, recogerían a los menores que, en situación de urgencia, deban ser inmediatamente protegidos, a la vez que deberían proceder a su evaluación inicial, observación médica y estudio para su derivación hacia la residencia o programa de protección adecuado.

Si bien la DGPMF nos ha comunicado la apertura inminente del centro de acogida inmediata de Santa Cruz de Tenerife y, en breve plazo, del de Las Palmas, debe recordar esta institución que ya en las reuniones transversales celebradas entre mayo y octubre de 1993, se destacó la urgencia de esta medida por todas las representaciones. Parece excesivo el plazo que se ha concedido la Administración para resolver este problema.

4.- Programa de medio abierto.

A través de este programa se siguen medidas judiciales de libertad vigilada, cuya ejecución es competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias. La problemática general ha sido estudiada por esta institución en la investigación correspondiente a las quejas EQ.768/93 y EQ.1021/93, cuyas síntesis ofrecíamos.

Hemos de constatar que, transcurrido un tiempo considerable desde el archivo de la queja, los problemas continúan produciéndose. La Administración no ha logrado dotación de personal especializado estable para el desarrollo del programa, lo que puede propiciar un incumplimiento grave de sus obligaciones legales y una desprotección del menor necesitado.

Relativo a la ejecución de las medidas judiciales cuyo ámbito es el Medio Abierto, creemos de interés reproducir el siguiente oficio del Magistrado Juez de Menores de Santa Cruz de Tenerife, de fecha 15 de marzo de 1995, dirigido al Excmo. Sr. Consejero de Sanidad y Asuntos Sociales del Gobierno de Canarias, suficientemente expresivo para ilustrar acerca de la inestabilidad en la aplicación del Programa de Medio Abierto:

"La Disposición Adicional Tercera de la Ley Orgánica Reguladora de la Competencia y Procedimiento de los Juzgados de Menores dispone que la ejecución de las medidas adoptadas por los Juzgados de Menores corresponde a las Entidades Públicas competentes en la materia, estando asignada tal competencia en esta Comunidad Autónoma a la Dirección General de Protección del Menor y la Familia.

El Artículo Dos de la Ley Orgánica del Poder Judicial establece que el ejercicio de la potestad jurisdiccional, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado, corresponde exclusivamente a los Juzgados y Tribunales determinados en las Leyes.

En base a tales preceptos, estándome encomendado el control de la ejecución de las medidas impuestas por este Juzgado, me dirijo a V.E. para exponerle las siguientes consideraciones:

1ª) La ejecución de las medidas judiciales adoptadas al amparo de la L.O. 4/92 por los Juzgados de Menores, cuyo ámbito de ejecución fuera el Medio Abierto, se han venido encomendando al Equipo de Profesionales formado en base al Acuerdo Marco firmado el día 8 de Marzo de 1993 entre diversas instituciones competentes en materia de menores.

2ª) En la denominada "cumbre del menor" a que V.E. me convocó en unión de otras instituciones, celebrada el día 18 de Junio de 1993, ya puse de manifiesto la problemática planteada por la inestabilidad de parte del personal asignado a dicho Programa, remitiéndonos V.E. al "Plan Concertado".

3ª) Como quiera que en el mes de Julio de dicho año finalizó el contrato del personal asignado a través del Fondo Canario de Empleo, sin que la Dirección General de Protección del Menor y la Familia hubiera dado solución alguna, en el mes de Enero de 1994, me dirigí a la Ilma. Sra. Directora General, poniéndole de manifiesto nuevamente, la problemática existente y la dejadez de esa Dirección General en darle solución.

4ª) La Dirección General me contesta anunciando la próxima contratación, a través del Instituto Canario de Empleo, de cuatro profesionales por un período de un año, lo que agradezco en mi comunicación de fecha 8 de Febrero, donde también expongo algunas exigencias para el correcto funcionamiento de dicho programa.

5ª) El día 25 de Mayo de 1994 me dirijo nuevamente a la Directora General de Protección del Menor y la Familia, solicitándole una Reunión para tratar de diferentes problemas que afectan a la ejecución de las medidas judiciales, entre ellas, la vieja aspiración de la consolidación definitiva del Equipo de Reforma en Medio Abierto (E.R.M.A.).

La Reunión tiene lugar en el mes de Julio, en presencia del Ilmo. Sr. Viceconsejero de Asuntos Sociales; en ella, la Directora General se compromete a buscar una solución en cuanto al personal eventual contratado a través del Fondo Canario de Empleo, antes de que finalice su contrato en el mes de Febrero de 1995.

6ª) En el mes de Octubre de 1994, vuelvo a remitir a la Dirección General un informe elaborado por la Coordinadora del E.R.M.A., exponiendo la misma problemática. La Dirección General vuelve a contestar rechazando una supuesta acusación de dejadez y falta de responsabilidad de la que no veo se haga mención en los escritos, pero sin mencionar solución alguna.

7ª) Y llegamos al presente; a finales de Febrero finalizó el contrato de los profesionales ya mencionados, con las consecuencias que en sendos escritos, uno de fecha 6 de Marzo, en que me remite la Memoria Anual del Programa, y otro de fecha 15 de Marzo en que me remite un listado de los menores afectados por la reducción de personal, expone la Coordinadora del Equipo, Doña Elena Gortázar.

Ante todo ello me dirijo a V.E. con la finalidad de poner estos hechos en su conocimiento, a fin de que tome alguna iniciativa al respecto, ello, claro está, con independencia de las responsabilidades en que se pueda incurrir por incumplimiento de resoluciones judiciales, ya sea consciente o inconscientemente, por dejadez o ineficacia inexcusable de la Administración." (sic)

VII. CONCLUSIONES DE LAS ACTUACIONES DESARROLLADAS

De las actuaciones desarrolladas por la Institución del Diputado del Común de Canarias, del estudio de los informes facilitados por la Administración y de los testimonios aportados en la presente fase del estudio, cabe extraer las siguientes conclusiones:

a) En los contactos establecidos por esta institución con el Consejero de Sanidad y Asuntos Sociales y la Directora General de Protección del Menor y la Familia, hemos podido comprobar una permanente disposición a colaborar con el Diputado del Común en el desarrollo de sus actuaciones. Hemos apreciado, asimismo, que a raíz del inicio de la investigación en curso, la Administración viene manifestando una atención especial a nuestras observaciones y

sugerencias, así como voluntad de renovación de prácticas rutinarias.

b) Sin embargo, debe la Institución del Diputado del Común de Canarias formular las siguientes observaciones:

b.1 Permanecen sin desarrollo normativo suficiente cuestiones trascendentes para la eficacia de la actuación de la Administración, como la planificación.

b.2 Las transferencias a la red asistencial primaria de la gestión de los programas de prevención y protección se producen en forma lenta y asistemática.

b.3 En ocasiones, la ejecución de las resoluciones de desamparo se dilata en el tiempo, causando con ello al menor un daño innecesariamente prolongado.

b.4 Si bien se han corregido determinadas situaciones caóticas en los procedimientos de gestión, que fueron analizadas precisa y exhaustivamente en el Informe de la Inspección General de Servicios realizada en 1993, la confusión en materia administrativa sigue afectando a los programas y servicios de la Dirección General.

b.5 Los funcionarios y trabajadores de la Administración se manifiestan confusos ante la falta de criterios estables de intervención, ante la falta de coordinación intra e interadministrativa, ante el escaso eco que, al parecer, obtienen sus estudios, propuestas y aportaciones, y ante la confusión procedimental que subsiste. Afirman, asimismo, desconocer la existencia de planes de prevención y protección integral.

b.6 La asignación de recursos humanos y materiales parece no ajustarse a criterios coherentes, como cabe deducirse de la sorprendente variación en las ratios de centros y servicios y de la no asignación de personal estable a programas de actuación permanentes.

b.7 Si bien se ha ampliado sensiblemente la red de centros concertados, éstos formulan quejas sobre la falta de estudio previo y de pautas de actuación en relación con los menores cuya guarda se les ha encomendado. Al tiempo, formulan observaciones en relación con los retrasos en la liquidación de las asignaciones financieras, complejización innecesaria de la tramitación administrativa y falta de apoyo e indicaciones precisas de gestión.

b.8 Según la documentación a la que ha tenido acceso la Institución del Diputado del Común de Canarias, por parte de personal al servicio de la DGPMF se ha realizado en 1993 un estudio (que incluye estimación de gasto) sobre programas de prevención aplicados por zonas a todo el Archipiélago. Se efectuaban previsiones en materia de guarderías, casas de niños, viviendas tuteladas, centros de día, atención familiar, así como programas de estudio e investigación y formación.

Asimismo ha tenido acceso esta institución a otro estudio, elaborado en mayo de 1994, que contiene un amplio plan de reestructuración y reorganización de centros y recursos, y propuestas específicas sobre unificación de criterios procedimentales y reasignación de efectivos.

No ha podido comprobar esta institución el uso dado por la Dirección General de Protección del Menor y la Familia a ambos estudios, ni tienen constancia los funcionarios cualificados entrevistados de que se haya generado trámite o actuación en relación con los mismos.

Por otra parte, la investigación desarrollada en relación con los menores de alto riesgo (PIIMAR) no ha podido culminarse por falta de consignación presupuestaria para la fase de codificación e interpretación de los datos obtenidos, según las mismas fuentes.

Entiende esta institución que es necesario que por la Administración se proceda a la rentabilización de la información, estudios y conclusiones elaborados internamente, mediante la evaluación (o culminación, en su caso) de los mismos y su utilización en la planificación y asignación de recursos.

VIII. PROPUESTA

Como corolario a esta comunicación de urgencia, la Institución del Diputado del Común quiere hacer llegar al Parlamento de Canarias y al conjunto de las administraciones públicas una serie de sugerencias cuyo objeto es contribuir a que los derechos de

todos los menores, y, en consecuencia, su futuro como ciudadanos y ciudadanas libres, capaces y responsables resulten garantizados por una actuación social y administrativa justa y eficaz.

La trascendencia del problema planteado y la urgencia, profundidad y amplitud de las medidas a adoptar, sitúan el tratamiento jurídico-asistencial del menor necesitado de protección al margen del espacio de confrontación partidaria.

En consecuencia, la primera propuesta que el Diputado del Común formula al Parlamento y a las administraciones públicas es el establecimiento de un acuerdo institucional que permita la conclusión de un Plan de Prevención y de Protección integral de los menores, y su puesta en marcha mediante la movilización de todos los recursos disponibles.

Como contribución al establecimiento de los contenidos de ese acuerdo, el Diputado del Común aporta las siguientes sugerencias:

1.- Es preciso culminar el desarrollo normativo, en el área específica de menores, de la Ley 9/87, de 28 de abril, de servicios sociales, contemplando tanto la actuación preventiva como la planificación de recursos.

2.- La citada ley define el sistema constituido por la misma como eminentemente preventivo en la medida en que se supera la función meramente asistencial, de forma que su "objetivo prioritario sea la prevención de los factores etiológicos que conducen a situaciones de marginación social".

Debe, pues, la intervención de la administración atender prioritariamente la actuación preventiva, concretada en torno a dos aspectos básicos:

- detectar situaciones de riesgo potencial, lo que obliga a coordinar a los organismos de la administración más próximos al ámbito convivencial del menor (centros educativos, sanitarios, red primaria asistencial) con los órganos centrales de gestión.

- ofrecer apoyos y alternativas "in situ" que eviten el deterioro del entorno inmediato del menor, recurriendo a medidas asistenciales, si fuera preciso, y facilitando al menor referentes solidarios y alternativos a sus vivencias.

3.- La Ley 9/87 relaciona el principio de

descentralización con la coordinación interadministrativa, entendiéndolos como criterios de "racionalidad instrumental" de su ejecución "mediante el desplazamiento de competencias y gestión de servicios hacia órganos e instituciones más próximas al usuario, de forma que sean los cabildos, ayuntamientos o mancomunidades los principales gestores".

Entiende la Institución del Diputado del Común de Canarias que en las actuaciones preventivas y protectoras (salvo las de competencia exclusiva) no existe razón alguna que impida la aplicación de estos criterios al ámbito del menor.

Debe, pues, la administración autonómica desarrollar estrategias planificadas de refuerzo y apoyo a la red asistencial básica, permitiendo así el "desplazamiento de competencias y servicios" legalmente previsto hacia las administraciones insular y municipal y posibilitando la aplicación del principio de la ley.

4.- Tal como indicábamos en el primer punto de estas sugerencias, la planificación de recursos en el área del menor carece en la actualidad de cobertura normativa. Quizá por ello, las actuaciones planificadoras de la administración autonómica (o, con más precisión, la ausencia de ellas) motivan la mayoría de las críticas recogidas hasta el momento en el curso de nuestra investigación.

No es concebible un modelo descentralizado de gestión coordinada de recursos y de programas integrales sin una actividad planificada rigurosa, función que la ley asigna, con carácter básico, a la Consejería de Sanidad y Asuntos Sociales.

5.- En conclusión, entendemos que la Dirección General de Protección del Menor y la Familia debe reorientar su actividad situando en lugar central tanto el ejercicio de las competencias que tiene atribuidas con carácter exclusivo (declaración de desamparo, procedimiento de adopción, ejecución de las medidas de reforma) como a la función coordinadora y planificadora que le asigna la Ley 9/87, de 28 de abril.

6.- Por último, considera la Institución del Diputado del Común que es preciso promover un estado

de sensibilización general de la sociedad canaria hacia los menores desprotegidos que posibilite la implicación del mayor número de personas en actividades preventivas y protectoras.

Al tiempo, entendemos necesaria una labor divulgativa extensa que permita a nuestros menores conocer los órganos e instituciones de defensa de sus derechos y protección de sus intereses.

La Institución del Diputado del Común de Canarias, a través de su programa "Escuela de Ciudadanía", viene desarrollando esta iniciativa, que podría integrarse en los programas que al efecto se establezcan.

En Santa Cruz de La Palma, a 18 de marzo de 1995.

1.. Buena prueba de la eficacia de las campañas de sensibilización a la opinión pública la encontramos en la generosa respuesta que el pueblo canario ha dado a la iniciativa promovida por la asociación "Mensajeros por la Paz", destinada a la adopción de menores con graves dificultades psíquico-físicas. Canarias ha sido, después de las comunidades de Madrid y Cataluña, la comunidad autónoma que mayor entusiasmo ha mostrado por tan elogiabiles acciones.

Que tengamos conocimiento estadístico, según datos aportados por la Dirección General de Protección del Menor y la Familia, sólo una de las solicitudes de adopción registradas aceptaba a un menor con V.I.H.
