



IV LEGISLATURA NÚM. 31

27 de marzo de 1996

BOLETÍN OFICIAL DEL PARLAMENTO DE CANARIAS

SUMARIO

INFORMES DEL DIPUTADO DEL COMÚN

Informe extraordinario sobre la situación del menor en Canarias.

Página 2

INFORME DEL DIPUTADO DEL COMÚN

Informe Extraordinario sobre la situación del menor en Canarias.

(Registro de Entrada núm. 459, de 07/03/1996).

PRESIDENCIA

La Mesa del Parlamento, en reunión celebrada el día 13 de marzo de 1996, adoptó el acuerdo que se indica respecto del asunto de referencia:

6.-DEL DIPUTADO DEL COMÚN

Informe Extraordinario sobre la situación del menor en Canarias.

Acuerdo:

Visto el escrito del Diputado del Común, así como el informe de referencia adjunto al mismo, en con-

formidad 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 15 de marzo de 1996.-
EL PRESIDENTE, José Miguel Bravo de Laguna Bermúdez.

ÍNDICE

<p>I. ANTECEDENTES 3</p> <p>II. INTRODUCCIÓN. Motivos y propósitos de esta segunda parte del informe extraordinario 3</p> <p style="padding-left: 20px;">II.1. Propuestas formuladas en la primera parte del informe 4</p> <p style="padding-left: 20px;">II.2. Presentación de la investigación al Pleno del Parlamento de Canarias 4</p> <p style="padding-left: 20px;">II.3. Efectos de la presentación del informe 5</p> <p>III. METODOLOGÍA 6</p> <p style="padding-left: 20px;">III.1. Recopilación de testimonios de respuesta a raíz del informe 6</p> <p style="padding-left: 40px;">a) del medio parlamentario 6</p> <p style="padding-left: 40px;">b) del medio institucional 6</p> <p style="padding-left: 40px;">c) del medio social 6</p> <p style="padding-left: 40px;">d) recogidos en los medios de comunicación 6</p> <p style="padding-left: 20px;">III.2. Entrevistas y reuniones con la Administración pública y trabajadores del sector 6</p> <p style="padding-left: 20px;">III.3. Tramitación de expedientes de quejas presentadas al Diputado del Común por la población y solicitud de informes especiales a la Administración 6</p> <p style="padding-left: 20px;">III.4. Investigación sobre recursos de atención a menores. Trabajo de campo sobre la red primaria de atención al menor 7</p> <p style="padding-left: 20px;">III.5. Estudio de normativa 7</p> <p>IV. EVALUACIÓN DE LA RESPUESTA RECIBIDA A LA PRESENTACIÓN DE LA PRIMERA PARTE DEL INFORME 7</p> <p style="padding-left: 20px;">IV.1. Actividad parlamentaria 7</p> <p style="padding-left: 40px;">a) Intervenciones 7</p> <p style="padding-left: 40px;">b) Acuerdo de grupos parlamentarios y formaciones políticas para la elaboración, aprobación y ejecución de un plan integral de prevención y protección de los menores ... 7</p> <p style="padding-left: 40px;">c) Proposición de ley 8</p> <p style="padding-left: 20px;">IV.2. Actividad institucional 8</p> <p style="padding-left: 40px;">a) Reuniones de coordinación con la Administración y sectores profesionales de atención a menores ... 8</p> <p style="padding-left: 40px;">b) Informes de las Administraciones públicas al Diputado del Común 12</p> <p style="padding-left: 40px;">c) Acuerdo institucional para la elaboración, aprobación y ejecución de un plan integral de prevención y protección de los menores 12</p> <p style="padding-left: 40px;">d) Objetivos del Gobierno en el discurso de investidura del Presidente del Gobierno de Canarias, aprobado por la Cámara regional el 10 de julio de 1995 ... 12</p> <p style="padding-left: 40px;">e) Declaraciones de responsables públicos en medios de comunicación 13</p> <p style="padding-left: 40px;">f) Jornadas de reflexión sobre la situación jurídico-asistencial del menor en Canarias y presentación de las conclusiones 15</p> <p style="padding-left: 40px;">g) Resultado del estudio de los grupos de trabajo: análisis y propuestas a partir de las jornadas 15</p> <p style="padding-left: 60px;">• ANÁLISIS 15</p> <p style="padding-left: 60px;">• A. Organización y estructura de atención al menor 15</p> <p style="padding-left: 60px;">• B. Medios humanos del sistema de protección 16</p> <p style="padding-left: 60px;">• C. Actuación e intervenciones del sistema de protección 16</p> <p style="padding-left: 60px;">• C bis. Intervención en centros 16</p> <p style="padding-left: 60px;">• D. Recursos materiales del sistema de protección 17</p> <p style="padding-left: 60px;">• E. Usuarios del sistema de protección 17</p> <p style="padding-left: 60px;">• PROPUESTAS 17</p> <p style="padding-left: 60px;">• A. Organización y estructura de protección . 17</p> <p style="padding-left: 60px;">• B. Medios humanos 18</p> <p style="padding-left: 60px;">• C. Actuación e intervención 18</p> <p style="padding-left: 60px;">• D. Recursos del sistema de protección 19</p> <p style="padding-left: 60px;">• E. Usuarios del sistema de protección 19</p> <p style="padding-left: 40px;">h) Evaluación de las jornadas 20</p> <p style="padding-left: 40px;">i) Presentación del esbozo del Plan Integral de Prevención y Protección de los Menores 20</p> <p>IV.3. Reclamaciones ciudadanas ante el Diputado del Común 20</p> <p style="padding-left: 20px;">a) Actividad de la institución en relación con expedientes de queja 25</p> <p style="padding-left: 20px;">b) Evaluación de la respuesta social 27</p> <p>IV.4. Actividad informativa de los medios de comunicación 27</p> <p>V. RESULTADOS DEL ESTUDIO DE LA RED BÁSICA 28</p> <p style="padding-left: 20px;">V.1. Ayuntamientos 28</p> <p style="padding-left: 40px;">a) Dotación 28</p> <p style="padding-left: 40px;">b) Funciones y competencias 31</p> <p style="padding-left: 40px;">c) Procedimiento y actuaciones 31</p> <p style="padding-left: 40px;">d) Problemas más frecuentes detectados en la población infanto-juvenil 32</p> <p style="padding-left: 40px;">e) Prestación de servicios 32</p> <p style="padding-left: 20px;">V.2. Cabildos insulares 33</p> <p style="padding-left: 20px;">V.3. Evaluación de la red básica 33</p> <p>VI. ESTUDIO DE NORMATIVA 33</p> <p style="padding-left: 20px;">VI.1. Normativa de aplicación 33</p> <p>VII. SÍNTESIS DE LOS COMENTARIOS AL INFORME RECIBIDOS EN EL PERIODO DE AUDIENCIA 36</p> <p style="padding-left: 20px;">VII.1. Relación de instituciones y asociaciones consultadas 36</p> <p style="padding-left: 20px;">VII.2. Síntesis de las aportaciones 38</p> <p style="padding-left: 40px;">a) En materia del marco legislativo de atención a la población infanto-juvenil 38</p> <p style="padding-left: 40px;">b) En materia de distribución de competencias en la estructura de atención a la población infanto-juvenil 38</p> <p style="padding-left: 40px;">c) En materia de relaciones de cooperación y coordinación entre los órganos que participan en la atención a la población infanto-juvenil 39</p> <p style="padding-left: 40px;">d) En materia de estructura orgánica de la red integral de atención a la población infanto-juvenil 40</p> <p style="padding-left: 40px;">e) En materia de planificación y políticas de atención a la población infanto-juvenil 40</p> <p style="padding-left: 40px;">f) En materia de infraestructura y recursos de la red de atención a la población infanto-juvenil 41</p> <p style="padding-left: 40px;">g) En materia de intervención desde la red básica (cabildos y ayuntamientos) de atención a la población infanto-juvenil 42</p> <p style="padding-left: 40px;">h) En materia de recursos humanos y asociativos y de participación en la red de atención a la población infanto-juvenil 43</p> <p>VIII. CONCLUSIONES 43</p>	<p>16</p> <p>17</p> <p>17</p> <p>17</p> <p>17</p> <p>18</p> <p>18</p> <p>18</p> <p>19</p> <p>19</p> <p>20</p> <p>20</p> <p>20</p> <p>20</p> <p>25</p> <p>27</p> <p>27</p> <p>28</p> <p>28</p> <p>28</p> <p>31</p> <p>31</p> <p>31</p> <p>32</p> <p>32</p> <p>32</p> <p>33</p> <p>33</p> <p>33</p> <p>33</p> <p>33</p> <p>36</p> <p>36</p> <p>38</p> <p>38</p> <p>38</p> <p>38</p> <p>39</p> <p>40</p> <p>40</p> <p>40</p> <p>41</p> <p>42</p> <p>43</p> <p>43</p>
--	---

IX. PROPUESTAS	45	C. Actuación e intervención	46
A. Planificación y estructura de atención integral a la población infanto-juvenil	45	D. Recursos materiales	46
B. Medios humanos	46	X. COMENTARIO FINAL	47

INFORME EXTRAORDINARIO SOBRE LA SITUACIÓN DEL MENOR EN CANARIAS.

I. ANTECEDENTES.

El 29 de marzo de 1995 el Diputado del Común presentaba ante el Pleno del Parlamento de Canarias la primera parte del informe extraordinario sobre la situación jurídico-asistencial del menor de edad, haciendo uso de la facultad otorgada por la ley reguladora de esta institución, Título IV, artículo 33.2, sobre presentación de informes extraordinarios "cuando la gravedad o urgencia de los hechos lo aconsejen".

La procedencia, e incluso urgente necesidad, de dicho informe venía aconsejada por la experiencia de la institución durante varios años, a lo largo de los cuales se habían venido realizando múltiples gestiones sin divulgación pública respecto a la tramitación de expedientes de quejas sobre menores. Los testimonios directos de la población —junto a la ausencia de quejas de un colectivo extremadamente frágil y sin voz— habían evidenciado hechos, cifras y situaciones de la infancia cuya gravedad para este importante grupo humano tendía a hacerse crónica. Pese a los esfuerzos realizados por las Administraciones públicas, las asociaciones de iniciativa social y los trabajadores del sector, la realidad social de los menores continuaba presentando un panorama global de indebida atención y, en muchas ocasiones, de riesgo, y así se había venido manifestando a los responsables públicos de menores, a través de recomendaciones o sugerencias, y al Parlamento de Canarias en los informes ordinarios presentados ante el Pleno.

En este orden de ideas, los informes anuales del Diputado del Común recogen una exposición de distintos problemas que subyacen a los supuestos objetos de queja. En 1991 señalábamos las disfunciones en el procedimiento de protección de menores y la necesidad de respetar el principio de audiencia de los progenitores de menores en situaciones de conflicto, garantizando el pleno y cabal conocimiento de la trascendencia que puedan tener las decisiones que se vayan a adoptar en relación con aquéllos. Tal era 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 suficiente información por parte de la entidad pública acerca de las circunstancias administrativas en que se encontraban sus hijos, entendiéndose erróneamente por parte de la Administración autonómica que se encontraban en situación de desamparo.

Estas apreciaciones se hacían con referencia, asimismo, al criterio orientador de la integración del menor en su propia familia (artículo 172.4, Código Civil¹), 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 de 1992 indicábamos que ello formaba parte del objeto de la *Ley territorial 9/87, de 28 de abril,*

de Servicios Sociales, cuyo artículo 1.2c) prevé "la atención y apoyo a las personas y grupos sociales especialmente en los casos de carencia y dependencia", y era coherente 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 los poderes públicos competentes y la insuficiencia de medios para afrontar situaciones de emergencia, como los centros de acogida inmediata, que había obligado al internamiento hospitalario o a la retención policial de menores hallados en la calle fuera de horas de funcionamiento de la Dirección General de Protección del Menor y la Familia (en adelante DGPMF).

En el Informe de 1994, se constata que las Administraciones públicas carecen de una planificación que contemple un diagnóstico y tratamiento global de la población infanto-juvenil en nuestras islas, lo que se traduce en la ausencia de descentralización, de coordinación y de programas de integración estables, es decir, en un incumplimiento de la Ley 9/87, de Servicios Sociales.

A raíz de la detección del problema y de su estudio en los informes ordinarios, la actividad de información que llevó a cabo la Institución del Diputado del Común de Canarias mediante reuniones con instancias competentes sobre el menor y trabajadores del sector, acerca de cómo se estaba desarrollando la política de protección de menores en Canarias, mostró un trasfondo de carencias de recursos, oscuridad o insuficiencias normativas, ausencia o diferencia de criterios de gestión, y descoordinación de actuaciones que, en conjunto, provocaban una inadecuación con los fines previstos por el ordenamiento jurídico para la defensa de la infancia y adolescencia, y determinaron la apertura de una investigación de oficio que culminó en un informe extraordinario de esta institución, cuya primera parte se presentó en marzo de 1995 al Pleno de esta Cámara.

II. INTRODUCCIÓN. Motivos y propósitos de esta segunda parte del informe extraordinario.

No sólo el propio carácter de la primera parte del informe extraordinario exigía la continuidad de la investigación. Más lejos aun, una respuesta de sensibilización e intercambio de información que tenía lugar en distintos ámbitos —parlamentario, institucional, social—, tras su presentación, y, de manera paralela, un proceso interno y externo de revisión de la estructura de protección de menores, con el que colaboró y participó en todo momento esta institución, impulsaban al seguimiento de la metodología y los objetivos previstos por el estudio.

Esta segunda parte del informe tiene la intención, en primer lugar, de analizar los testimonios y procesos producidos en sectores diversos de nuestra comunidad como efecto cercano de la presentación de la primera parte del informe, dada la confluencia de objetivos detectados entre muchos de ellos y los de este estudio; seguidamente, transmitir el estado actual de las quejas de la población en relación con el área infanto-juvenil, como parte de la actividad habitual de supervisión de esta institución, que continúan evidenciando la realidad de la insuficiente atención a los menores; proseguir con un análisis de la cobertura normativa de que disponemos para desarrollar con eficacia las funciones de protección; exponer los resultados del estudio de la red primaria de atención al menor (servicios municipales e insulares), y, finalmente, con base en los aspectos anteriores, desarrollar con amplitud las recomendaciones, sugerencias y propuestas de actuación que el Diputado del Común considera preciso llevar a cabo por las Administraciones públicas para dar efectividad al mandato constitucional sobre la defensa de la infancia y adolescencia.

II.1. Propuestas formuladas en la primera parte del informe.

Como corolario de la exposición efectuada en marzo de 1995, la institución formuló al Parlamento de Canarias y al conjunto de Administraciones públicas una serie de sugerencias cuyo objeto era "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 que es necesario adoptar, sitúan el tratamiento jurídico-asistencial del menor necesitado de atención integral al margen del espacio de confrontación partidaria.

En consecuencia, la primera propuesta que el Diputado del Común formuló al Parlamento y a las Administraciones públicas fue "el establecimiento de un acuerdo político e institucional que permita la conclusión de un plan de prevención y 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 aportó 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 a 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 Administra-

ción más próximos al ámbito convivencial del menor (centros educativos, centros de salud, 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 de los principios establecidos en 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 (hoy de Empleo y Asuntos Sociales).

5. En conclusión, entendemos que la DGPMF 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 la función coordinadora y planificadora que le asigna la *Ley 9/87, de Servicios Sociales*.

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".

II.2. Presentación de la investigación al Pleno del Parlamento de Canarias.

En el discurso de presentación de la primera parte de este informe extraordinario al Pleno de la Cámara, el 29 de marzo de 1995, se centró la necesidad del estudio en varias observaciones, a partir de las cuales se formulaban, en las

conclusiones y propuestas del documento, determinadas recomendaciones a los poderes públicos.

1. El informe es fruto de la responsabilidad, y la responsabilidad supone hacer siempre lo necesario, al margen de consideraciones ajenas a los fines e intereses generales, al margen de la oportunidad, conveniencia o comodidad. El informe no va dirigido contra nadie, sino a favor de todos y, especialmente, a favor de los menores.

2. El informe ha de ser lo suficientemente riguroso como para que a partir de él empiece a elaborarse un plan integral de prevención y protección de los menores, sustentado por un compromiso entre las Administraciones públicas, las asociaciones de iniciativa social y las fuerzas políticas, que permita su desarrollo con garantías de continuidad y de estabilidad, y se añade a su presentación el ruego de que el debate se sustraiga de la legítima pugna partidaria.

3. Hay que concretar el significado de "gravedad y urgencia" que justifican este informe (art. 33.2, Ley 1/85, del Diputado del Común) no sólo en la cifra de personas que viven en el archipiélago en situación de pobreza o bajo el umbral de pobreza, excluidos del circuito de bienestar social —aunque pobreza no implica necesariamente marginalidad—, sino en un conjunto de quejas y situaciones que se trasladan a la institución y que persisten tras su denuncia en los informes ordinarios del Diputado del Común, pese al esfuerzo por tratar de sentar las bases para el desarrollo de una gestión integrada de la atención al menor, y pese a las propuestas metodológicas innovadoras que se han formulado a lo largo de reuniones y encuentros interinstitucionales.

4. La gravedad y la urgencia del informe no se justifican sólo en razones de cohesión social en relación con los excluidos, ni sólo de solidaridad intergeneracional, ni sólo de justicia, sino en todas ellas a la vez y también en razones de futuro, porque en años todos dependeremos de la educación, la sensibilidad, la solidaridad y los valores de los que hoy son menores de 18 años.

5. La responsabilidad respecto a los menores no corresponde exclusivamente a la Administración autonómica, también es de los ayuntamientos y de los cabildos, de esta institución, de las asociaciones de iniciativa social y de la propia población canaria.

6. Con prioridad al planteamiento de una ampliación o innovación del ámbito normativo autonómico en el área específica de menores, se considera preciso culminar el desarrollo de la Ley 9/87, de 28 de abril, de Servicios Sociales, y dar suficiente efectividad a la cobertura legal vigente (CE, art. 149.1.20; Estatuto de Autonomía, art. 29.7, sobre competencias exclusivas de la Administración autonómica en el ámbito de servicios sociales, y art. 34.B).1, sobre competencias de ejecución en el ámbito de las instituciones públicas de protección y tutela de menores) de la que se han de servir las políticas sociales sobre la población infanto-juvenil.

7. Una motivación del informe es la preocupación por la deseducación de un número importante de menores canarios en hábitos y comportamientos negativos y con referentes humanos no adecuados para su desarrollo integral (núcleos más cercanos, familia primaria y extensa, y zonas barriales desestructuradas o prepatológicas); en valores ajenos a la Constitución, al diálogo y la razón; en la cultura de la violencia ("el concepto de malos tratos a menores se vincula

no sólo al castigo físico sino a toda falta de atención que comprometa el desarrollo integral del menor²²), y la necesidad de que intervenga la Administración pública ofreciendo alternativas y fórmulas vivenciales distintas a esos valores (prevención de la delincuencia y las toxicomanías).

8. Otro motivo son las cifras recogidas en Canarias por el Programa de Intervención Integral sobre Menores de Alto Riesgo (PIIMAR), en 1993, acerca de los 20.000 menores que necesitan algún tipo de intervención de la Administración y de los 6.000 en situación de alto riesgo.

9. Y, aun más, la necesidad de centrar el trabajo con los menores en la prevención (*Ley territorial 9/87, de 28 de abril, de Servicios Sociales*), haciendo análisis de los factores etiológicos que luego determinan la necesidad de intervención, y de que la prevención sea asumida definitivamente por las Administraciones públicas como una tarea fundamental.

Con este encuadramiento de los problemas de los menores en Canarias, calificando la situación de grave, el Diputado del Común demandaba una atención política prioritaria hacia la intervención pública en este sector concreto de población, con una visión estructural e integral de todas las instancias y todos los factores que intervienen en la vida del menor, y haciendo hincapié en la actuación preventiva; su sustracción de la legítima pugna partidaria a partir de un acuerdo institucional y de partidos políticos, y la asunción de la responsabilidad pública por todos los ámbitos administrativos —autonómico, insular y local—.

II.3. Efectos de la presentación del informe.

La presentación del informe extraordinario generó tomas de posición que reflejaron una inquietud compartida por el ámbito parlamentario, las instituciones públicas y los medios profesionales y asociativos del sector relacionado con menores. Su respuesta fue de tal magnitud que se impuso la búsqueda de una síntesis coordinada e integral de todas las iniciativas, y, con ello, un planteamiento de la investigación que superaba las expectativas y posibilidades de un expediente de oficio de la institución, para constituirse en la formulación de una propuesta metodológica de trabajo para todas las instancias con competencia en menores. Para ello, se hacía imprescindible, además, que toda la población tomara conciencia, no sólo de la gravedad del problema, sino del hecho de que se exigía el compromiso solidario de todos para dar eficacia a la fórmula resultante.

La propuesta inicial de esta institución a fin de alcanzar un primer compromiso entre instituciones y fuerzas políticas en Canarias, que además superara las posibles alternancias partidarias tras la consulta popular del 28 de mayo, fue la formulación del acuerdo político e institucional para la elaboración de un plan integral de prevención y protección de los menores. El documento fue presentado a la consideración de los representantes en la Cámara regional inmediatamente después del Pleno de presentación del informe, el 29 de marzo, con bastante antelación a la convocatoria electoral, con el objeto de garantizar el compromiso de todos los firmantes, independientemente de los resultados electorales, y obtuvo el consenso y la anuencia de todos.

A partir de ese momento, el imperativo de un seguimiento del informe y sus propuestas —entre ellas, fundamental-

mente, la elaboración y efectividad del plan integral—; la continuidad de las quejas que recibe la institución sobre asuntos de menores repetidamente denunciados; la necesidad de completar la investigación de la red primaria, no realizada para la primera parte, junto al compromiso expresado por el Diputado del Común de presentar un informe anual sobre la situación del menor, determinaron la continuidad de la investigación.

Asimismo, la colaboración y coordinación que se mantuvo con el sector en cuanto a las medidas y propuestas que se estaban produciendo, y que se materializarían en las Jornadas de reflexión sobre la situación jurídico-asistencial del menor en Canarias (celebradas en Las Palmas de Gran Canaria los días 20 y 21 de junio y en Santa Cruz de Tenerife los días 27 y 28 siguientes, del presente año, y a las que más adelante nos referiremos extensamente), exigía efectuar una supervisión de la actuación pública en orden a que las conclusiones constituyeran las premisas que se desarrollaran en el futuro plan integral.

III. METODOLOGÍA.

Se citan brevemente a continuación las fuentes de documentación y los métodos de trabajo utilizados en esta segunda parte del informe, que se desarrollarán más extensamente en los apartados de evaluación.

III.1. Recopilación de testimonios de respuesta a raíz del informe.

a) Del medio parlamentario.

A través del seguimiento del *Diario de Sesiones del Parlamento de Canarias*, se han recopilado intervenciones de los representantes en la Cámara, a fin de reflejar el estado de opinión y las posiciones políticas tras la presentación del informe. Se ha evaluado el compromiso contraído por todos los grupos parlamentarios con la firma del acuerdo político para la elaboración, aprobación y ejecución de un plan integral de prevención y protección de los menores, así como la adopción de iniciativas legislativas para regular la atención del menor en Canarias.

b) Del medio institucional.

Mediante el estudio de informes sobre expedientes de queja; el seguimiento de las actas de reuniones de coordinación y los procesos de reflexión y modificación de procedimientos del sector institucional relacionado con menores; así como mediante el registro de tomas de posición de responsables públicos en actos institucionales (discurso de investidura del Presidente del Gobierno; presentación de las Jornadas del Menor; presentación del esbozo del plan integral), se ha ido observando una respuesta definida a la iniciativa de este informe extraordinario.

La presencia de la institución en las reuniones del sector profesional (institucional y asociativo), tanto de coordinación como a lo largo de todo el proceso de organización de las jornadas, y en la elaboración de sus conclusiones, ha facilitado igualmente una evaluación de la respuesta del ámbito más directamente relacionado con la atención al menor.

c) Del medio social.

Además de la formulación de quejas, los testimonios sociales se han manifestado en una creciente sensibiliza-

ción e interés por las cuestiones que involucran al menor en Canarias, y se ha observado una demanda de intervenciones de la institución en debates y otras actividades sobre esta materia.

d) Recogidos en los medios de comunicación.

Se ha documentado este apartado del informe mediante el seguimiento de la información aparecida en la prensa (noticias, declaraciones; artículos de opinión sobre distintas situaciones que afectan al menor, y sobre el propio informe extraordinario; entrevistas a responsables públicos y al Diputado del Común; y síntesis de los informes de algunos servicios de menores).

Asimismo, mediante el seguimiento de programas de TVE, como "La primera edad", "Nuestras instituciones", "Cada mañana", entre otros, en los que han participado en diversas ocasiones el Diputado del Común y otros responsables públicos, y mediante el registro de la agenda de intervenciones de la institución sobre aspectos relativos al menor.

III.2. Entrevistas y reuniones con la Administración pública y trabajadores del sector.

Siguiendo con la actividad de investigación iniciada desde 1993 sobre el sistema de atención a los menores dentro del ámbito institucional y asociativo que interviene en el área, la institución ha mantenido entrevistas con responsables públicos, así como reuniones transversales, tanto en Gran Canaria como en Tenerife, con las administraciones, asociaciones y profesionales del sector, en las que se han podido detectar situaciones, debatir criterios, manifestar problemas y proponer actuaciones, y se ha mantenido un espíritu crítico hacia la descoordinación interadministrativa y la ausencia de criterios comunes, y una voluntad de aunar esfuerzos y de proyectar en una solución integral y estable todas las iniciativas que se encaminaban al mismo objetivo: la atención integral a los menores.

El seguimiento de las actas de estas reuniones conduce a una evaluación del proceso de reflexión del sector, en relación con la estructura organizativa, la planificación de recursos y la eficacia de los medios aplicados a la atención integral de la población infanto-juvenil.

III.3. Tramitación de expedientes de quejas presentadas al Diputado del Común por la población y solicitud de informes especiales a la Administración.

La tramitación de expedientes de queja en relación con problemas de menores continúa siendo parte de la actividad habitual de supervisión de la actuación de la Administración pública, que no se ha visto interferida por la elaboración de un estudio de oficio más intenso sobre la materia. Antes al contrario, se han dedicado a estos expedientes mayores recursos técnicos y jurídicos, mayor conocimiento de la estructura institucional, y han servido de soporte al conocimiento de los efectos de las políticas, por lo que quedan plasmados como substrato documental de las consideraciones vertidas al estudio.

Aun teniendo en cuenta que la institución sólo tiene conocimiento de una parte de la patología de los casos de menores necesitados de protección, a veces la más extrema, y pese a los esfuerzos realizados institucionalmente por modificar procedimientos o coordinar actuaciones, fundamentalmente por la

DGPMF, tras la celebración de las jornadas y todo el proceso de revisión que se ha producido durante el presente año, lo cierto es que hemos de seguir transmitiendo a la Administración la recepción de quejas de la población en torno a la intervención o no intervención pública en el área de menores.

Las reuniones con el Consejero de Sanidad y Asuntos Sociales (hoy de Empleo y Asuntos Sociales) y la DGPMF han constituido un valioso instrumento de intercambio de información y criterios acerca de los problemas que subyacen a los expedientes de queja, y para ampliar los informes remitidos mediante la formulación de cuestiones concretas que era preciso conocer para la elaboración de esta segunda parte del estudio.

III.4. Investigación sobre recursos de atención a menores. Trabajo de campo sobre la red primaria de atención al menor.

Para la segunda parte de este informe se continuó el trabajo de investigación de recursos para la atención a menores con el estudio de la red primaria. Mediante la formulación de cuestionarios sobre dotación de infraestructura, personal y prestación de servicios, y la tabulación de datos de servicios municipales e insulares, se sistematizó información de 87 ayuntamientos y 7 cabildos insulares.

El estudio de la situación de los centros dependientes de ayuntamientos y cabildos se realizó mediante entrevistas y encuestas a sus responsables, hasta visitar un total de 10 escuelas infantiles municipales y 6 hogares de menores, de los cuales 2 dependen de cabildos y 4 son de carácter municipal.

Asimismo, se mantuvieron entrevistas con los responsables de los módulos insulares de servicios sociales en las islas que disponen de ellos.

Durante los meses que han mediado entre una y otra parte del informe, el equipo de investigación del Diputado del Común ha mantenido además una comunicación habitual con responsables municipales a fin de ir actualizando los datos de los que no se disponía en el momento en que se entregaron los cuestionarios y se hicieron las entrevistas.

Gracias a la metodología seguida para recuperación de datos, puede asegurarse que las consideraciones vertidas a lo largo de este estudio están exhaustivamente contrastadas con la estructura institucional, y, en los casos en que se detecte alguna ausencia, ésta se debe a que incluso los servicios consultados carecían de tales datos o no tenían modo de confirmarlos con un relativo grado de confianza y, por tanto, no se han incluido en el estudio, como por ejemplo aquellos ayuntamientos donde no se especifica el número de menores en riesgo. Los datos relativos a la red primaria y las apreciaciones sobre carencias y necesidades que se incluyen en el estudio de cada ayuntamiento provienen de las evaluaciones realizadas por los propios trabajadores sociales de los servicios municipales.

III.5. Estudio de normativa.

Para la primera parte de este informe extraordinario, el estudio del marco normativo en que se inserta la protección de los menores de edad abordó, como primera aproximación, la legislación genérica de protección (declaraciones universales, tratados, convenios y textos internacionales, Constitución española, jurisprudencia), y consultó los

estudios sobre la misma materia realizados por otros defensores del pueblo; las ponencias y comunicaciones de las reuniones de coordinación de defensores en España y las actas de las reuniones transversales que se habían mantenido en Canarias con distintas instancias competentes en el sector infante-juvenil (juzgados de menores, fiscalía, Cuerpo Nacional de Policía, DGPMF).

En esta segunda parte, tras las conclusiones y propuestas producidas en las jornadas del sector y en las reuniones de coordinación y tras el estudio de la red primaria, el análisis de la normativa trata de examinar con más detalle el modelo autonómico de protección para dar una respuesta más efectiva a las necesidades y características reales de nuestra población, formular propuestas concretas de actuación, en unos casos, y recomendaciones que sirvan de base a la formación de criterios de organización y planificación de los recursos y de la intervención. Se ha examinado la legislación vigente (Estatuto de Autonomía de Canarias, Ley de Servicios Sociales, Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones públicas Canarias, Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local y Ley 30/92, de Régimen Jurídico de las Administraciones públicas y de Procedimiento Administrativo Común) con el fin de dar cobertura jurídica a las actuaciones precisas en el área del menor y la familia, sin necesidad de esperar a futuras regulaciones legales o modificaciones normativas.

IV. EVALUACIÓN DE LA RESPUESTA RECIBIDA A LA PRESENTACIÓN DE LA PRIMERA PARTE DEL INFORME.

IV.1. Actividad parlamentaria.

a) Intervenciones.

La exposición de la realidad de la infancia y adolescencia necesitadas de protección en Canarias realizada por el Diputado del Común en su discurso de presentación provocó en el medio parlamentario un interés especial. Las intervenciones compartían la preocupación ante las cifras que arrojaba el Programa de Intervención Integral sobre Menores de Alto Riesgo (en adelante, PIIMAR), de 1993, y que ponía de manifiesto el informe extraordinario; la carencia de recursos y de personal especializado; la descoordinación de actuaciones y la diferencia de criterios técnicos entre provincias, así como por otros aspectos denunciados por el informe.

Se recibió el apoyo casi unánime de los grupos parlamentarios y fue ratificada por todos la expresión de la necesidad de elaborar un plan integral de prevención y protección, así como el apoyo de todos los representantes a la fórmula que se presente. Y, dado que el informe no se daba por concluido, se solicitó del Diputado del Común una comparecencia en la próxima legislatura para un debate más en profundidad.

b) Acuerdo de grupos parlamentarios y formaciones políticas para la elaboración, aprobación y ejecución de un plan integral de prevención y protección de los menores.

Tras la presentación y debate de la primera parte del informe extraordinario, y en respuesta a las necesidades detectadas y al compromiso con el Parlamento y con el sector relacionado con el menor, el Diputado del Común formuló una propuesta para la elaboración del Plan Integral de Prevención y Protección de los Menores, que requería el acuerdo de las instituciones competentes en materia de menores y de los partidos políticos.

El documento, que se transcribe a continuación, fue sometido a la consideración de representantes de grupos parlamentarios y formaciones políticas el 26 de abril de 1995, y fue suscrito por el Partido Nacionalista Canario (PNC), José Luis Álamo; Izquierda Unida Canaria (IUC), Segundo Martínez; Partido de Independientes de Lanzarote (PIL), Dimas Martín; Independientes de Fuerteventura (IF), Idefonso Chacón; Grupo Parlamentario Socialista de Canarias (PSC-PSOE), Augusto Brito; Grupo Parlamentario Centrista (GPC), Jesús Morales; Grupo Parlamentario Agrupaciones Independientes de Canarias (AIC), Alfredo Belda; Grupo Parlamentario Popular (PP), Ignacio M. González; Agrupación Herreña Independiente (AHI), Tomás Padrón; Coalición por Gran Canaria (CGC), José Miguel Suárez; Grupo Parlamentario ICAN, Antonio González, y Grupo Parlamentario Asamblea Mayorera (AM), Miguel Cabrera.

El acuerdo proponía básicamente que la protección del menor se asumiese por las fuerzas políticas canarias como una tarea prioritaria en sus programas, y que las actuaciones que requiriese dicha tarea tuvieran el apoyo y se realizaran con los esfuerzos coordinados de todos los partidos, de forma ajena a las alternancias democráticas, a fin de garantizar la estabilidad y continuidad de los programas de intervención sobre el área infanto-juvenil. Y, paralelamente, trasladar a la ciudadanía y a las instituciones públicas la necesidad de que la atención integral de los menores sea una responsabilidad colectiva que sólo es posible mediante la acción solidaria.

Se transcribe a continuación el texto del acuerdo:

“Conscientes de la existencia en la sociedad canaria de amplios sectores de población a los que aún no alcanzan los beneficios del estado de bienestar;

conscientes de que las situaciones de pobreza severa impiden el disfrute del conjunto de derechos y libertades que reconoce y protege nuestro ordenamiento jurídico;

conscientes del mandato que la Constitución impone a todos los poderes públicos de ‘promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social’;

conscientes de que las situaciones de marginación social repercuten en forma particularmente grave y especialmente dolorosa en la infancia y la primera juventud de nuestros conciudadanos;

los abajo firmantes, en nombre de diversas formaciones políticas representativas de la sociedad canaria,

ACORDAMOS:

1.- Participar activa y conjuntamente en la elaboración, aprobación y ejecución de un Plan Integral de Prevención y Protección de nuestros menores, movilizando cuantos recursos partidarios e institucionales sean precisos, y otorgándole rango prioritario en nuestros esfuerzos.

2.- Promover, desde los ámbitos de la Administración y representación en los que nuestras formaciones políticas obtengan la confianza de la ciudadanía, la más estrecha colaboración institucional en la concreción y ampliación de las medidas y actuaciones que establezca el antedicho plan integral.

3.- Garantizar la continuidad y estabilidad de los programas de intervención con independencia de las alternancias democráticas en el gobierno de las Administraciones públicas.

4.- Sustraer de la contienda político-partidaria y mantener en el ámbito de la colaboración las actuaciones en defensa de nuestros menores.

5.- En tanto se materializa la formulación de una política integral de intervención, estimular y promover la cooperación inter-administrativa, con el fin de optimizar los recursos existentes en la actualidad.

6.- Trasladar a la ciudadanía nuestra convicción de que la lucha contra la pobreza, la incultura y la marginación compete a todos.

El ejercicio de la solidaridad, que nuestro ordenamiento constitucional establece como mandato a los poderes públicos, no sería viable sin la acción consciente de los ciudadanos y ciudadanas.

Por ello, nos comprometemos asimismo a fomentar la toma de conciencia ante los problemas que afectan a los menores, y a promover la participación de la ciudadanía en orden a su resolución”.

c) Proposición de ley.

Por último, recientemente se ha presentado ante la Cámara autonómica una proposición de ley de derechos del menor que, tal y como formulan sus autores en la exposición de motivos, trata de responder a las exigencias de la Constitución española, artículo 39, y de la Convención de Derechos del Niño de las Naciones Unidas, de 1989, artículo 4, con el fin de adaptar sus mandatos a la realidad social y jurídica canaria. Hace referencia dicha exposición de motivos al planteamiento de la gravedad de la situación de la infancia en Canarias que hace el informe extraordinario del Diputado del Común.

IV.2. Actividad institucional.

a) Reuniones de coordinación con la Administración y sectores profesionales de atención a menores.

La respuesta del ámbito institucional directamente relacionado con menores habría que evaluarla no sólo a partir de la presentación de la primera parte de este informe, sino desde el año 1993, ya que desde esa fecha datan las primeras reuniones del Diputado del Común con la DGPMF, la Fiscalía y juzgados de menores y el Grupo de Menores del Cuerpo Nacional de Policía (en adelante GRUME). Si bien estas primeras tomas de contacto de carácter transversal denotaron aspectos negativos de la intervención, como la diferencia de criterios y recursos entre provincias, la descoordinación de procedimientos o la falta de un circuito estable de comunicación entre los responsables, también constituyeron las primeras manifestaciones de una voluntad de unidad y de cambio en las actuaciones. A continuación se citan las reuniones mantenidas por esta institución con diferentes medios institucionales, con una síntesis de las cuestiones abordadas y las propuestas o compromisos a los que se llegó en las mismas.

1. Primera reunión: Convocada por el Diputado del Común.

Fecha: 19 de mayo de 1993.

Asunto: Coordinación entre las administraciones con competencias en protección del menor.

Asistentes:

Directora General de Protección del Menor y la Familia

Juez de Familia
Fiscal de Menores
Diputado del Común
Adjunta del Diputado del Común
Inspector Jefe de Policía de Las Palmas
Funcionaria del Grupo de Menores del Cuerpo Nacional de Policía.

Se plantean en esta primera reunión las dificultades con que se encuentra el Grupo de Menores del Cuerpo Nacional de Policía al recoger a un menor fuera del horario de funcionamiento de la DGPMF, y no poder entregarlo para su custodia debido a la carencia de un centro de acogida inmediata. También se hace referencia a los problemas que se han planteado a los funcionarios encargados de la recogida de menores declarados en desamparo, y se trató sobre el personal más adecuado para llevar a cabo estas funciones.

Finalmente, en relación con fallos de procedimiento que se habían detectado, se reconoció que era necesario revisar ciertos criterios, como la regulación de las visitas de las familias biológicas cuando existe un proceso de acogimiento familiar o adopción.

De esta primera reunión se desprende un primer compromiso de coordinación entre las instancias competentes, aunque más tarde se verá que la realidad de los hechos y la persistencia de la estructura institucional y de recursos exigía mayor profundización en las causas de las disfunciones y una revisión integral del sistema general de protección.

2. Segunda reunión: Cumbre del Menor, convocada por el Consejero de Sanidad y Asuntos Sociales.

Fecha: 18 de junio de 1993.

Asunto: Situación actual de la protección del menor en Canarias.

Asistentes:

Consejero de Sanidad y Asuntos Sociales
Directora General de Protección del Menor
Jueza de Menores
Fiscal de Menores
Diputado del Común
Adjunta del Diputado del Común
Adjunto del Diputado del Común
Jefe Superior de Policía de Canarias
Jefe del Grupo de Menores.

A partir de las quejas recibidas, la institución planteó a las distintas autoridades la situación en que se encontraba la función de protección de menores y la descoordinación detectada entre las instancias públicas competentes, que, en conjunto, provocaba una insatisfacción respecto a la prestación de estos servicios.

Se emplazó a la DGPMF para que en un plazo razonable se agilizaran sus actuaciones y se establecieran las medidas necesarias para llevar a cabo una adecuada coordinación que diera como resultado un servicio positivo para la población, a fin de que una tarea de tanta importancia como es la atención integral a los menores no se viera enterpecida por una gestión administrativa ineficaz.

Se indicó a los responsables administrativos reunidos que en el supuesto de no observarse una mejora en el rendimiento de esta función de protección, el Diputado del Común solicitaría una comparecencia ante el Parlamento de Canarias al exclusivo objeto de dar cuenta al

mismo de la situación, a los efectos que considerase oportunos.

3. Tercera reunión (seguimiento de la Cumbre del Menor).

Fecha: 17 noviembre, 1993.

Asuntos: Personal de Servicios Sociales para recogida de menores.

Colaboración con Consejería de Educación, Cultura y Deportes.

Programa de reforma en medio abierto.

Salario social.

Juzgados de Familia en Tenerife.

Adopción y tráfico de menores.

Desarrollo autonómico de la Ley 21/87.

Centro de acogida inmediata.

Asistentes:

Directora General de Protección del Menor y la Familia
Adjunta del Diputado del Común de Canarias

Fiscal de Menores de Las Palmas

Técnicos superiores de la DGPMF.

Entre los asuntos tratados, se confirmó por la directora general la designación de personal especial de la DGPMF para retirar a los menores de sus familias biológicas, distinto del designado para el trabajo de seguimiento de dichas familias.

Respecto al problema de las escuelas-hogar, pensadas para residencia de niños provenientes de núcleos alejados de población, con dificultad de transporte, que progresivamente se han ido transformando en centros de acogida de niños con problemática social o marginalidad, se reconoció la necesidad de reconvertir estos recursos en centros de acogida u otra alternativa más de acuerdo con la demanda.

Sobre el salario social, se comunicó la publicación de un decreto de modificación, a fin de paliar los problemas sociales de las familias necesitadas y evitar las medidas de acogimiento de menores.

Se planteó el problema de la inexistencia de juzgados de familia en Tenerife, y el reparto de los asuntos entre los juzgados de primera instancia, cuestión que quedó pendiente de gestión entre el Consejero de Sanidad y Asuntos Sociales y el Presidente del Tribunal Superior de Justicia de Canarias.

Respecto a la adopción y el tráfico de niños, se han unificado criterios tal como se acordó en la cumbre del menor. La Institución del Diputado del Común solicitó a la DGPMF que informe más a los reclamantes sobre su situación en la lista de espera y las fases y condiciones del procedimiento.

Sobre la entrada en funcionamiento de los centros de acogida inmediata, la directora general comunicó la realización de gestiones para su apertura.

4. Cuarta reunión. Convocada por la DGPMF.

Fecha: 1 de diciembre de 1994.

Asuntos: Centros de Protección.

Centros de atención inmediata.

Centros de reforma.

Expedientes de quejas sobre asuntos de menores en el Diputado del Común.

Asistentes:

Directora General de Protección del Menor y la Familia

Fiscal de Menores

Adjunta del Diputado del Común de Canarias
 Jefe de Servicio de la Dirección General del Menor
 Técnicos superiores de la DGPMF.

Sobre la nueva organización de los centros de protección, se acordó remitir al Diputado del Común una relación de los existentes en Gran Canaria y en Tenerife, con detalle del carácter de los mismos, ubicación y capacidad.

Sobre los centros de acogida inmediata, respondiendo a la necesidad de su creación, se preveía que el Centro "Tamadaba" (en Gran Canaria) comenzase a funcionar a mediados de diciembre de 1994, con una capacidad de 10/12 plazas (esta previsión no llegó a hacerse efectiva).

Sobre centros de reforma, se comunicó la próxima entrada en funcionamiento de dos centros de "régimen abierto", uno en Arucas (Gran Canaria) y el Centro Padre Anchieta, en La Cuesta, (Tenerife); y la continuidad en "régimen cerrado" del centro de Valle Tabares (Tenerife).

A partir de estas primeras reuniones transversales, se detectó que los problemas eran de índole estructural y que era preciso ampliar la investigación e implicar a más sectores. La institución decidió entonces comenzar a elaborar un informe extraordinario, y para ello, desde diciembre de 1994, convocó en sus oficinas a todos los profesionales del sector que desearan exponer problemas o propuestas para la intervención pública en el área del menor.

5. Quinta reunión. Convocada por el Diputado del Común.

Fecha: 27 de diciembre de 1994.

Asunto: Planteamiento de una investigación de oficio en el Diputado del Común sobre la situación actual de los menores en Canarias (desamparo, protección, adopción y reforma).

Asistentes:

Diputado del Común

Técnicos del área del menor de las provincias de Santa Cruz de Tenerife y Las Palmas.

Sobre la base de un protocolo de estudio elaborado por el equipo de asesores del Diputado del Común, se convocaron una serie de reuniones a fin de constituir una comisión de expertos de ambas provincias para intercambiar información y criterios para el estudio.

En esquema, se plantearon cuestiones relativas a: centros; necesidades y recursos; legislación y dinámica de intervenciones desde la Administración; funciones de cada ámbito de intervención; problemas entre la población infante-juvenil; el estudio PIIMAR; sistema de adopción y Decreto 103/94, entre otras.

6. Sexta reunión. Convocada por el Diputado del Común.
 Fecha: 11 de enero de 1995.

Asuntos: Planteamiento del protocolo de investigación e informe extraordinario del Diputado del Común sobre la situación del menor en Canarias. Pautas del estudio.

Asistentes: los citados para la reunión anterior.

Se continuó profundizando en el intercambio de información y criterios para el tratamiento de los problemas de los menores.

7. Séptima reunión. Convocada por el Diputado del Común.

Fecha: 21 de enero de 1995.

Asuntos: Situación actual de los menores en Canarias. Marco jurídico, adopción, protección (abandono y tutela),

reforma. Instituciones y actuaciones de la DGPMF.

Asistentes:

Diputado del Común de Canarias

Adjunto del Diputado del Común

Adjunta del Diputado del Común

Asesor jurídico del Diputado del Común

Personal colaborador de estudios del Diputado del Común

Técnicos del área del menor de las dos provincias.

Se planteó la necesidad de dar efectividad a la normativa existente; la intervención no sólo sobre menores de riesgo sino sobre zonas de riesgo; la necesidad de definir funciones y competencias; de estudiar modelos de protección; la insuficiencia de los recursos para medidas de reforma; la desestructuración dentro de la DGPMF, con ausencia de directrices y planificación; la actuación con las familias para que el internamiento no se haga indefinido; la intervención de seguimiento postmedida; el problema de detección de malos tratos desde la escuela; la inestabilidad de los programas por la irregularidad del sistema de subvenciones, entre otras.

A partir de la presentación del informe extraordinario, en el seno de la propia DGPMF tuvo lugar un proceso interior de reflexión y de reorganización de un encuentro interinstitucional y asociativo que volcara todas las críticas y propuestas de actuación en un debate único e igual en ambas provincias, y se proyectara luego en un documento de conclusiones que pudiera ser presentado como propuesta del sector.

La coincidencia de perspectivas de análisis y de objetivos con el informe extraordinario, junto con la participación de la institución en la preparación de estas jornadas, propició la asociación de esta iniciativa institucional a los objetivos definidos por el informe y al acuerdo firmado por responsables públicos y formaciones políticas.

8. Octava reunión. Convocada por la DGPMF.

Objeto: 1ª reunión de la comisión de preparación de las "Jornadas de reflexión sobre la situación jurídico-asistencial del menor en Canarias" (previas a la elaboración del Plan Integral de Prevención y Protección de menores en Canarias).

Fecha: 17 de mayo de 1995.

Asistentes:

Director General de Protección del Menor y la Familia, en funciones

Técnicos superiores del área del menor en la DGPMF, cabildos, asociaciones de iniciativa social, Juzgado de Menores

Técnicos del Diputado del Común.

Para el Director General de Servicios Sociales, y de la DGPMF, en funciones, "tenemos ahora la oportunidad de exponer un catálogo de problemas y de alternativas que sirvan de base a ese plan integral, cuya primera fase concluye con las propuestas recogidas en el informe extraordinario del Diputado del Común. Los pasos de la propuesta están marcados por la preocupación de que las jornadas se celebren antes del cambio de legislatura, y de constituir una comisión técnica de personas integradas en el trabajo especializado en menores".

"Estamos en el punto de abrir el plan y devolver la palabra al sector especializado en menores. Empezar a hablar, a criticar, a denunciar, y luego devolver la palabra a quien tenga que dar respuesta. El plan es una respuesta a los problemas de aquí dentro de un marco de referencia de la pobreza y marginación de Canarias. No hablamos de un plan teórico:

tiene que incluir el plan de prevención qué cosas no se parecen al modelo que tenemos. Ha de ser una puerta que se abre”.

En este orden de ideas expresado por el director general, las manifestaciones de los componentes de la comisión organizadora centraron la intención fundamental del tipo de encuentro que se pretendía:

“Hemos de someternos a un proceso de autoanálisis y recibir la crítica de lo externo (instituciones locales), y luego concretar el resultado en propuestas. Primero, elaborar preguntas que nos hagamos: el qué, cómo, para qué, nos ayudará a profundizar en el diagnóstico. Ha de ser un proceso duro de catarsis. Otra vía es la recogida de información, documentos base, informes del Diputado del Común, pero sobre todo las preguntas de los participantes para un diagnóstico de la situación. En octubre se ha de hacer una propuesta presupuestaria para el nuevo gobierno, para acciones concretas, se ha de dar viabilidad económica a las propuestas. La política estará refrendada por un acuerdo institucional y la técnica ha de estar consensuada por todos”.

“Sobre la base de estas primeras jornadas, debe sacarse un documento que contenga: objetivos, líneas de actuación, medios, instrumentos, subprogramas. Esto es, conocida la documentación y las aportaciones, debe plantearse la dirección y la filosofía de un plan global del sector”.

9. Novena reunión. Convocada por la DGPMF.

Objeto: IIª reunión de la comisión de preparación de las “Jornadas de reflexión sobre la situación jurídico-asistencial del menor en Canarias”.

Fecha: 24 de mayo de 1995.

Asistentes:

Los miembros de la comisión, citados en la primera reunión preparatoria de las jornadas.

10. Décima reunión. Convocada por la DGPMF.

Objeto: Aspectos organizativos de las jornadas sobre el menor.

Fecha: 1 de junio de 1995.

Asistentes:

Los miembros de la comisión, citados en la primera reunión preparatoria de las jornadas.

Tras la celebración de las jornadas, y en tanto se llevaba a cabo el proceso de plasmación de sus conclusiones en el documento preparatorio del plan integral, el Diputado del Común continuó la actividad de coordinación con responsables institucionales de áreas concretas, tanto a convocatoria de la institución como respondiendo a la de la DGPMF. Así, se produjeron las reuniones sobre adopción y otros asuntos planteados en quejas, hasta diciembre de 1995, en que se cerró la recuperación de información para la segunda parte del informe.

11. Undécima reunión. Convocada por la DGPMF.

Lugar y fecha: Oficina del Diputado del Común en Santa Cruz de Tenerife, 4 de julio de 1995.

Asunto: Análisis de los problemas relativos a la adopción en Canarias.

Asistentes:

Director General de Servicios Sociales y de Protección al Menor y la Familia, en funciones

Diputado del Común

Adjunta del Diputado del Común

Técnicos superiores del área del menor en la DGPMF de ambas provincias

Técnicos del Diputado del Común.

El objetivo de esta reunión fue plantear posibles modificaciones a las dificultades observadas en el procedimiento de adopción; los indicadores de la idoneidad de las parejas adoptantes; las situaciones de acogimientos de hecho; el tráfico de niños y la detección de criterios diferentes entre ambas provincias. El Jefe de Coordinación de Centros presentó un documento síntesis del procedimiento de adopción para su estudio, afirmando que podría ser evaluado y modificar lo que no procediera. También se analizaron en esta reunión algunos expedientes de queja relacionados con la adopción.

El director general, en funciones, manifestó su preocupación por el “descabezamiento” administrativo de la DGPMF, cuestión que no impedía, según dijo, que los procedimientos debieran estar claros desde los equipos y asumidos por los jefes de servicio, y propuso que la reunión sirviese para sentar las bases de próximas reuniones donde se tratase de aunar los criterios.

En esta reunión se alcanzaron los siguientes acuerdos:

- Los criterios en esta materia entre ambas provincias deben unificarse.

- Los informes deben ser rigurosos, sin incluir juicios de valor.

- Las parejas tienen derecho a acceder a la información relativa a sus expedientes y se les deben entregar los informes de idoneidad.

- Siempre debe primar el interés del menor.

Propuestas de reforma:

- El trato con los usuarios deberá ser una labor de equipo.

- Es necesario que la declaración de idoneidad de las parejas adoptantes se haga en equipo y con unos criterios claros.

- Hay que avanzar en la delimitación de competencias.

- Se propone una reunión de intercomunicación para estudiar los criterios y procedimientos que se han de seguir en materia de adopción.

12. Duodécima reunión. Entrevista del Consejero de Empleo y Asuntos Sociales y el Diputado del Común, a solicitud del consejero.

Fecha: 13 de septiembre de 1995.

Objeto: Tratar con el Consejero de Empleo y Asuntos Sociales y la Directora General de Protección del Menor y la Familia cuestiones planteadas en el informe extraordinario, y procurar el seguimiento de éste.

Asistentes:

Consejero de Empleo y Asuntos Sociales

Directora General de Protección del Menor y la Familia

Diputado del Común

Adjunta del Diputado del Común.

13. Decimotercera reunión. Convocada por el Diputado del Común.

Objeto: Reunión de la Institución del Diputado del Común con el Consejero de Empleo y Asuntos Sociales respecto a evolución de las quejas sobre distintas situaciones de los menores de edad.

Fecha: 1 de diciembre de 1995.

Asuntos: Exposición de quejas recibidas en 1995.

Situaciones de desamparo y correlativa recogida de menores por la Administración.

Ejecución de medidas de reforma dictadas por la instancia judicial.

Dificultades en el procedimiento de adopción.

Irregularidad en el régimen de percepción de subvenciones a centros de protección.

Condiciones de casas de tutela de menores.

Calidad de programas en centros de menores.

Asistentes:

Consejero de Empleo y Asuntos Sociales

Directora General de Protección del Menor y la Familia

Diputado del Común

Adjunta del Diputado del Común.

Esta última reunión sirvió de cauce al seguimiento de los expedientes de queja sobre cuestiones de menores tramitados desde la presentación del informe, los cuales continuaban denotando deficiencias en las intervenciones públicas de protección o reforma.

Los problemas subyacentes a las quejas se sintetizaron en una relación de preguntas concretas que se trasladaron a la Directora General de Protección del Menor y al Consejero de Empleo y Asuntos Sociales, para su respuesta con antelación a la presentación de esta segunda parte. En el apartado de exposición de quejas de este informe ha sido incluido tanto el catálogo de problemas como la información recogida.

De los resultados obtenidos con la metodología de estas reuniones interdisciplinarias y transversales sobre un objetivo común, en este caso, la defensa de los derechos del menor, cabe concluir una evaluación extraordinariamente positiva, ya que se pretende haber recogido datos, perspectivas de análisis y propuestas de actuación con carácter casi exhaustivo sobre la materia en el ámbito de esta comunidad, de manera que la fórmula resultante sea parte de todos los interesados.

b) Informes de las Administraciones públicas al Diputado del Común.

El informe extraordinario sobre el menor; la comunicación –periódica pero mantenida– a la Administración de quejas relativas a cuestiones de menores, con sus recomendaciones correspondientes, y los compromisos de coordinación contraídos a lo largo de una serie de reuniones, han constituido una dinámica de trabajo del día a día de la que actualmente se han empezado a observar resultados objetivos. La voluntad de la consejería de modificar ciertos aspectos de criterios y procedimientos es patente en sus informes en expedientes de queja, o en la respuesta a preguntas formuladas por la institución.

Un ejemplo de esta actitud es la decisión adoptada por la DGPMF de modificación del criterio de archivo de expedientes incoados a raíz de denuncias presuntamente improcedentes, por el de aplicar un periodo transitorio de sobreseimiento, ante la necesidad de hacer un seguimiento del asunto para comprobar que no se modifican las circunstancias que aconsejan el archivo. Otro caso es la elaboración de una comunicación interna de la DGPMF a los trabajadores relacionados con el procedimiento de adopción, que contiene un protocolo de actuaciones graduadas en fases, con detalle de las actuaciones, condiciones y plazos de realización.

Por otra parte, respecto al análisis efectuado en la primera parte del informe extraordinario y a las conclusiones de las

jornadas del menor, en la dinámica de intercambio de información entre esta institución y la Consejería de Empleo y Asuntos Sociales, ésta nos ha comunicado las siguientes actuaciones:

* El presupuesto de 1996 para la DGPMF se ha incrementado con respecto a 1995 en un 54,89%; concretamente, el de Gastos de Personal en un 3,90%; el de Bienes Corrientes y Servicios en un 70,86%; el de Transferencias Corrientes en un 139,54%; el de Inversiones Reales en un 992,00%; y el de Transferencias de Capital en un 159,67%.

* Se ha procedido a la regularización de las comisiones de tutela y adopción en una sesión mensual. Con ello se ha iniciado un proceso de actualización de expedientes pendientes de tramitación.

* Se ha abierto un centro de acogida inmediata en Las Palmas de Gran Canaria mediante la suscripción de un convenio con la asociación Mensajeros de la Paz.

* Se ha iniciado una campaña de difusión en medios de comunicación como método de sensibilización sobre el trato a los menores.

* Se han adoptado medidas para ampliar el espacio disponible para la prestación de servicios en la DGPMF en Santa Cruz de Tenerife y garantizar la confidencialidad de los mismos cuando sea preciso.

También otras Administraciones públicas han tomado iniciativas de estudio y propuesta de actuaciones en relación con las deficiencias señaladas en el informe extraordinario. Así, el Cabildo Insular de Gran Canaria ha realizado un análisis sobre la situación de los menores en la isla de Gran Canaria, con pormenorización de los recursos existentes en cada municipio y una relación de objetivos, en los que aparece como eje vertebrador de propuestas y alternativas la necesidad de poner en marcha el “Plan de Prevención y Protección Integral del Menor”.

c) Acuerdo institucional para la elaboración, aprobación y ejecución de un plan integral de prevención y protección de los menores.

Con el mismo objetivo de coordinación de esfuerzos y de compromiso suprapartidario para la consecución del plan integral, propuesto en el acuerdo político, el Diputado del Común sometió a la consideración de responsables públicos con competencias en el área del menor un acuerdo institucional. El documento, que fue firmado por el Presidente del Gobierno, Manuel Hermoso Rojas; el Consejero de Sanidad y Asuntos Sociales, Julio Bonis; el Presidente del Cabildo Insular de Gran Canaria, Pedro Lezcano –actuando como Presidente de la Federación de Cabildos Insulares–, y el Alcalde de Las Palmas de Gran Canaria, Emilio Mayoral –por lo que respecta al ámbito municipal–, supone la expresión de la voluntad de los gestores públicos de hacer efectivo su cumplimiento.

d) Objetivos del Gobierno en el discurso de investidura del Presidente del Gobierno de Canarias, aprobado por la Cámara regional el 10 de julio de 1995.

En el discurso de su investidura, el Presidente del Gobierno abordó la protección de los menores como parte de un conjunto de acciones contra “el complejo fenómeno de la pobreza y la marginación social”, y “mediante un compromiso permanente de todas las fuerzas políticas a fin de destinar recursos económicos que hagan posible el Plan Integral contra la pobreza y la marginación, y el desarrollo de la Ley de Servicios Sociales de

Canarias". "Mediante la acción conjunta y coordinada, se daría respuesta a los problemas de marginación que afectan a la infancia, la adolescencia y la juventud".

El Presidente del Gobierno entiende que la función del Ejecutivo en el área de servicios sociales es la planificación, coordinación y distribución de recursos entre las Administraciones públicas y asociaciones de iniciativa social, y fomentar equipos de trabajo que atiendan las necesidades allí donde se manifiesta la marginación. Para ello, se hace preciso desarrollar la Ley de Servicios Sociales, implicando en ello a cabildos y ayuntamientos.

La intervención de la Administración habría de "combinar efectivamente prevención y reinserción, actuando decididamente en las zonas en que se manifiesta la marginación, con la participación de los afectados, la coordinación de las acciones públicas y de iniciativa social, y la puesta en marcha de políticas de desarrollo local y regional dirigidas a la integración social".

Finalmente, en relación con el recién suscrito compromiso de fuerzas políticas con representación parlamentaria, el Gobierno se comprometía "a elaborar un plan integral de prevención y protección del menor en Canarias, que tomará como punto de partida las conclusiones de las jornadas sobre el menor" celebradas por todos los sectores institucionales y asociativos con intervención en el ámbito del menor.

Cabría evaluar la respuesta que se extrae del discurso del Presidente como una acción de avance en materia de protección de menores. Responde a propuestas efectuadas en la presentación del informe extraordinario del Diputado del Común al Parlamento, y plantea la necesidad de un compromiso entre todos los grupos político-partidarios e instituciones públicas, sustrayendo así la atención al menor de cualquier posible alternancia democrática, como una acción prioritaria que incumbe a todos.

Por una parte, involucra en la protección a otros ámbitos competenciales —a la responsabilidad de todas las Administraciones canarias, fuerzas políticas e iniciativa social— delimitando claramente la responsabilidad de la Administración autonómica respecto a la función de planificación y coordinación, y previendo la correspondiente distribución de los recursos con el resto de las Administraciones.

Por otra parte, la función de protección no se asocia sólo al desarrollo de los servicios sociales, ni se reduce a la acción asistencial, sino que se inserta en una perspectiva global que incluye la intervención de orden social estructural —lucha contra la pobreza y la marginación—, y la intervención en materia educativa y de ocio formativo —planes de prevención—, a fin de incidir directamente sobre los factores que pueden provocar el desamparo, el abandono, los malos tratos o la marginación respecto al código de convivencia establecido. En consecuencia, asocia la defensa del menor a la intervención del Gobierno respecto a la capacidad económica de los grupos sociales marginados, es decir, a la acción de fomento y desarrollo, y a la intervención educativa, integrando la prevención y la detección como parte de su labor.

La incorporación de estas previsiones a las líneas de gobierno reflejadas en el discurso es una muestra más de la sensibilización o concienciación que se constata entre los representantes públicos respecto al menor desprotegido, y a la que creemos haber contribuido con el informe extraordinario.

e) Declaraciones de responsables públicos en medios de comunicación.

La respuesta institucional no sólo es visible por una vía reglada, formal y directa, como son los informes o la convocatoria de jornadas, actos llevados a cabo en el ejercicio de la función pública. Los medios de comunicación dan relevancia en este periodo a la información vertida por responsables públicos sobre menores, y reflejan gran parte del proceso que se está produciendo intra e interinstitucionalmente, que se manifiesta en declaraciones, examen interno y externo (debates, críticas y respuesta a críticas), acciones que, en conjunto, definen un estado de revisión constructiva de un modo de actuar que no respondía a las necesidades sociales.

Las declaraciones de los responsables públicos en medios de comunicación se suman, en este periodo posterior al informe extraordinario, a la corriente de denuncia y de voluntad de una renovación, de búsqueda de un instrumento normativo adecuado y, sobre todo, lo que es más importante, de procedimientos acordes con la realidad especial que vive el menor desprotegido.

El proceso de examen es patente en la declaración de los directores de protección del menor y la familia de diversas comunidades autónomas, reunidos en Tenerife, sobre la necesidad de preparación específica de los profesionales dedicados a la protección del menor³; en la declaración del Consejero de Servicios Sociales, quien manifiesta su preocupación por las cifras publicadas y asegura que se solucionarán las disfunciones⁴; en el informe de un equipo de trabajadores sociales contratados por un ayuntamiento en el Plan Canario de Empleo, poniendo de manifiesto que la descoordinación de las instituciones deja desamparado al menor en la ciudad, además de otra serie de problemas que más tarde coincidirán con los planteados por el sector profesional de servicios municipales en las jornadas de debate⁵; además, el Director General de PMF, en funciones, comparte las críticas de la Audiencia Provincial de Las Palmas a ciertas actuaciones de la DGPMF, propone la reunión de los profesionales del sector para revisar criterios de actuación⁶, y admite la insuficiencia de los recursos para trabajar con menores⁷.

Otra manifestación de este proceso son las declaraciones recogidas en los medios de comunicación, en las que la propia Administración demanda acciones de la ciudadanía y de esta institución en respuesta a las necesidades o carencias, sugiere métodos o manifiesta alternativas para el cambio. Es interesante este aspecto si tenemos en cuenta que se funden la supervisión externa, el autoexamen y la búsqueda de soluciones en un esfuerzo conjunto de involucrar a todas las Administraciones y a toda la comunidad social.

Observemos algunas de estas notas de prensa en este sentido: la DGPMF informa que sólo se denuncia un pequeño porcentaje de los malos tratos y abusos sexuales hacia menores, y que es precisa la colaboración de la población en la dinámica de las denuncias⁸; los Servicios Sociales municipales de Telde solicitan la colaboración de los ciudadanos en la detección y atención de menores que viven situaciones problemáticas⁹; el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria solicita la colaboración del Diputado del Común para llegar a un acuerdo con la DGPMF para cubrir las necesidades infantiles en el municipio¹⁰; un manifiesto de directores de centros de protección

dependientes de la DGPMF solicita la intervención del Diputado del Común para hacer efectivo el acuerdo institucional y el plan integral de protección y prevención¹¹.

En este mismo sentido, las instituciones informan a través de los medios de comunicación sobre los esfuerzos realizados para solventar carencias, y sobre actuaciones positivas en la política de protección: los Servicios Sociales de Telde manifiestan que se abrirán dos nuevas casas de acogida¹²; la DGPMF informa que presentará al Consejero de Servicios Sociales la propuesta de convenio con el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria (reunión celebrada a instancias de esta institución) como una de las actuaciones inmediatas del plan integral¹³; el Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna y la Asociación Acafam comunican el proyecto conjunto para la prevención de la delincuencia en el municipio¹⁴.

Por otra parte, comienzan a difundirse públicamente las jornadas sobre el menor y a comunicar a la opinión pública los próximos proyectos de la consejería: el Director General de PMF en funciones considera la preparación de las jornadas de reflexión como base para la elaboración del plan integral¹⁵; el Consejero de Sanidad y Asuntos Sociales presenta oficialmente las Jornadas de reflexión sobre la situación jurídico-asistencial del menor en Canarias, que surgen a raíz del Informe extraordinario del Diputado del Común¹⁶; el Consejo General de Servicios Sociales afirma que en los próximos dos años dará prioridad a menores y minusválidos, se elaborará un mapa de recursos y necesidades en Canarias y se establecerá el Plan General de Servicios Sociales, con priorización de inversiones, programas y sectores de intervención¹⁷; el DGPMF manifiesta que se dará prioridad a los programas con las familias, ya que muchos menores están en centros de acogida por problemas económicos de sus padres¹⁸.

Se registran al mismo tiempo, alentadas por la corriente de examen general que está atravesando la actividad de atención a los menores—desde cualquier ámbito competencial—declaraciones de crítica a la actuación del Gobierno, apuntándose el hecho de carecer de un proyecto efectivo para afrontar las cifras que se denuncian¹⁹. En respuesta, se producen también declaraciones que salen al paso de estas críticas, manifestando compartir la preocupación social y la voluntad de emprender una reforma integral.

Tras el nombramiento de la nueva Directora General de Protección del Menor y la Familia, sus declaraciones en los medios de comunicación reflejan una compleja situación en la estructura de servicios de la DGPMF, “con medios muy escasos, los mismos desgajados de la Dirección General de Servicios Sociales, para desarrollar unas competencias cada vez más amplias y unas funciones cada vez más difíciles”. Para la nueva responsable del área del menor, “los recursos hay que ordenarlos, pero también hay que dotarlos”, y manifiesta decididamente que “las personas que se dedican en la DGPMF a la atención de los menores realizan una labor vocacional, con esfuerzos añadidos a su profesión de una manera cotidiana, pero que no pueden superar carencias objetivas como que exista un solo psicólogo para toda la DGPMF en Santa Cruz de Tenerife”²⁰.

Finalmente, el 11 de diciembre de 1995, en Santa Cruz de Tenerife, y el 12 en Las Palmas de Gran Canaria, la

Consejería de Empleo y Asuntos Sociales presenta el esbozo del Plan Integral del Menor. Para el consejero, es prioritario dar un vuelco a la situación actual “grave y acuciante” del área del menor mediante “la participación de todos los profesionales implicados”; no considera tan relevante el desarrollo legislativo del sector como las actuaciones previstas en este documento de intenciones, y afirma la de responder a las necesidades “con una correcta planificación de los recursos sociales”, y de “distribuir los recursos atendiendo a las necesidades reales de un municipio”²¹.

Por otra parte, la Directora General de Protección del Menor y la Familia reconoció “la lentitud de la Administración para aplicar las medidas de protección a los menores en desamparo”, y añadió que la presentación del esbozo del plan antes de final de año pretendía que “no decayeran las expectativas creadas con las conclusiones de las jornadas”²².

El Viceconsejero de Asuntos Sociales expresaba recientemente las esperanzas que existen en torno al plan integral, del que decía que “se irá materializando poco a poco, pero cuyo principal objetivo será el de ordenar los recursos de acuerdo con las necesidades, y planificar una actuación”; que “uno de los compromisos adquiridos en aquel documento fue centrar los objetivos prioritarios del plan en tres puntos: partir de ideas comunes, consensuadas por todos los grupos políticos y con las organizaciones no gubernamentales que trabajan por los menores en las islas; llegar a una normativa que puede tener rango legislativo dentro de las competencias que en la recién aprobada Ley del Menor se otorgan a las CC.AA., y buscar los dineros necesarios que permitan abordar los objetivos concretos de ese Plan Integral del Menor en Canarias”. Respecto a la financiación de las asociaciones de iniciativa social que participan en el campo del menor, indicó que “el sistema de subvenciones actual es anacrónico e inadecuado para obras sociales tan vivas como la prestación al niño desamparado, y que el procedimiento hay que sustituirlo por conciertos estables. Este cambio es la única fórmula para garantizar que las medidas urgentes que se diseñen dentro de este plan se pongan en práctica y se cumplan”²³.

Para el plan integral se ha realizado un estudio de la situación de los servicios sociales y las unidades de atención al menor en cada isla, con la participación de los trabajadores sociales insulares y los concejales del área en cada ayuntamiento, con la finalidad de obtener un diagnóstico de la realidad del menor en los ámbitos insulares, y ha sido presentado a la Comisión Insular de Servicios Sociales. La intención del informe, según manifestación del Consejero de Servicios Sociales del Cabildo Insular de Gran Canaria, es “lograr, no sólo por parte del cabildo, cuyas competencias no están claras en esta materia, sino de la DGPMF y otras instituciones, involucramos al cien por cien en la búsqueda de soluciones a todos los niveles respecto a la problemática del menor” (sic). Bajo el punto de vista del consejero “no es de recibo mantener años y años a grupos de niños en internados institucionalizados, cuando lo realmente práctico es tratar de reintegrarlos lo antes posible en su entorno familiar”²⁴.

Todos estos testimonios institucionales reflejan la importancia creciente que adquieren las cuestiones relativas a los menores y la disposición abierta a fórmulas de cambio que involucren a toda la iniciativa pública, partidaria, asociativa o privada en la tarea de protección y prevención en el área del menor.

f) Jornadas de reflexión sobre la situación jurídico-asistencial del menor en Canarias y presentación de las conclusiones.

Una de las respuestas más significativas al informe extraordinario es la organización de las Jornadas de reflexión sobre la situación jurídico-asistencial del menor en Canarias, a propuesta del Diputado del Común, la DGPMF y los equipos de profesionales dedicados a las distintas intervenciones. A ellas se convocaron a asociaciones de iniciativa social, trabajadores sociales de los servicios municipales e insulares, profesionales dedicados a la atención del menor en otras Administraciones públicas, fiscalías, juzgados, cuerpos y fuerzas de seguridad, GRUME, centros de protección y reforma, centros de salud y centros educativos, al Diputado del Común de Canarias y cuantas personas estuviesen interesadas en estas cuestiones. Se registró una participación importante —470 personas e instituciones entre ambas provincias—, que integraban a todos los sectores mencionados.

Las jornadas se llevaron a cabo en el Centro de Enseñanzas Integradas de Las Palmas, durante los días 20 y 21 de junio, y en el Centro de Educación Polivalente "Hermano Pedro", de Santa Cruz de Tenerife, durante los días 27 y 28 de junio, y supusieron un esfuerzo intensivo durante tres días —en sesiones de mañana y de tarde, en grupos de trabajo monográficos y en plenos—, hasta completar 48 horas de trabajo efectivo. En ellas participó activamente la institución, como co-organizador junto con la DGPMF, y como co-convocante, y en el trabajo interno de debates, actos de inauguración y clausura y elaboración de conclusiones.

Esquemáticamente, ya que las conclusiones se analizarán en el apartado siguiente, las jornadas se estructuraron en dos amplios descriptores de enfoque de la cuestión: Análisis y Propuestas. Con adecuación al espectro de inscripción que se había producido, y habida cuenta de la realidad de situaciones diferentes y problemas específicos de algunos sectores de la atención a menores, en cada uno de estos dos apartados se constituyeron áreas de trabajo institucionales:

- * ayuntamientos
- * cabildos
- * DGPMF
- * instituciones judiciales
- * Dirección General de Promoción Educativa
- * fuerzas de seguridad e instituciones penitenciarias
- * centros y profesionales de salud
- * asociaciones de iniciativa social.

Finalmente, con base en la experiencia de las cuestiones vertidas en los debates habidos en las reuniones previas, se elaboró un guión flexible de ámbitos de actuación, que pudiera modificarse a medida que se fueran registrando intervenciones en los grupos de trabajo. Los descriptores de ámbitos se referían básicamente a los conceptos de quién, qué, cómo, con quién, con qué, para quién de la protección de menores:

1. Organización y estructura de protección
2. Recursos humanos
3. Actuación e intervención
4. Recursos materiales
5. Usuarios y sujetos de las intervenciones.

Finalizados los cuatro días de debates, se constituyó un equipo por cada provincia para recoger los documentos de

conclusiones parciales de cada grupo de trabajo y proceder a una síntesis de las mismas, a efectos formales exclusivamente, eliminando las repeticiones en los problemas y propuestas señalados y estructurando la radiografía de problemas y la relación de propuestas en cada ámbito de intervención.

Este trabajo concluyó en ambas provincias en septiembre de 1995, y el documento final "Conclusiones Generales" fue presentado el día 29 de ese mes en las dos provincias, por el Consejero de Empleo y Asuntos Sociales, la Directora General de Protección del Menor y la Familia y el Diputado del Común de Canarias.

g) Resultado del estudio de los grupos de trabajo: análisis y propuestas a partir de las jornadas.

La información que integra este apartado constituye una elaboración propia de esta institución a partir del documento de conclusiones generales de las jornadas, aplicando una refundición de problemas o propuestas (según cada apartado) comunes en varios ámbitos, y una sistematización bajo descriptores en función de la naturaleza o el carácter de la información a que se refieren.

• ANÁLISIS

• A. Organización y estructura de atención al menor. (a efectos prácticos recogemos bajo el término genérico de "atención" todas las intervenciones, incluidas la protección, la adopción, la reintegración social, la salud y la educación)

1. Organización.

Falta un organigrama definido en la competencia de protección de menores, que integre todos los niveles: gestión y planificación, intervención y ejecución de medidas, seguridad, atención primaria, salud y educación, prevención. Falta una definición de competencias de cada ámbito de intervención y de cometidos y actividades de cada puesto de trabajo en la red general.

2. Planificación.

No existen criterios comunes respecto a estructura organizativa del sistema de protección, una definición de políticas y de objetivos. Actualmente, la estructura de protección está sobrecargada con una excesiva centralización y burocratización administrativa que, correlativamente, no obtiene la necesaria eficacia (particularmente a partir del Decreto 103/94).

No se han aplicado las técnicas de desplazamiento de competencias o de su ejercicio a los cabildos. Estos sólo llevan a cabo la atención en centros propios.

3. Coordinación.

No existe un sistema único de coordinación intra e interinstitucional respecto a la estructura organizativa, con definición de los circuitos y direcciones de la coordinación, y con una previsión de detección y evaluación de la descoordinación.

No existe un órgano que asuma la función de planificación y coordinación en ausencia del buen funcionamiento de la dinámica establecida, y lleve a cabo la evaluación de los programas y actuaciones.

4. Normativa.

Falta una normativa de régimen interno en el sistema de protección.

La aplicación de la Ley 21/87 no ha mostrado su eficacia y adecuación a los objetivos previstos en la misma. Los

casos de alto riesgo son derivados por los centros de salud a los juzgados antes que a la DGPMF.

• **B. Medios humanos del sistema de protección.**

1. Escasez y especialización.

El personal dedicado a menores es escaso, y el que hay no es específico: carece de formación especializada sobre este sector de población y edades. No existe un sistema institucionizado de formación continua.

No se han definido unos perfiles de los trabajadores de menores, con precisión de la formación y las características, con evaluación y selección de los mismos.

No existe personal especializado en la problemática específica de los macrocentros.

Falta personal para turnos en centros. Excesivo retraso en las sustituciones del personal.

Los macrocentros presentan una problemática específica, con distintos convenios que regulan el personal laboral; problemas de turnos y falta de personal.

2. Carencia de información entre el personal: sobre criterios, sobre funciones, sobre recursos.

El personal carece de información acerca de los cometidos y actividades de cada nivel profesional y puesto de trabajo. Actualmente existe una confusión entre las funciones profesionales específicas (psicólogos, técnicos), las de seguridad y administrativas. Debido a esta confusión se ha transmitido a los medios de comunicación y a las familias objeto de intervención una imagen negativa de los trabajadores de menores. Particularmente no están definidas las tareas de los trabajadores sociales.

El personal carece de criterios comunes y estables, tanto respecto a materias de intervención y actuación como territorialmente, por provincias.

El personal carece de información acerca de los recursos disponibles en la red general de protección y en la red especializada.

3. Carácter.

En algunos medios se produce una diferenciación discriminatoria entre funcionarios y personal laboral.

La sustitución de personal laboral por cooperativas dificulta el progreso de los programas.

• **C. Actuación e intervenciones del sistema de protección.**

1. Planificación y criterios de intervención.

No existe una definición y planificación de políticas sociales sobre menores. Se aborda una atención paralizada de la realidad social. No existe una planificación de los servicios del sistema de protección.

No existen criterios comunes y estables de actuación e intervención, ni conceptual ni territorialmente.

2. Planificación y carencias de los servicios.

Escasa consideración de las valoraciones y criterios de intervención de los educadores.

Faltan programas de intervención. Estos sufren inestabilidad y suspensiones por la inoperatividad del sistema de subvenciones. Son deficientes los protocolos y carecen de sistema de evaluación. No existen programas multidisciplinarios.

No existe una política de prevención. No se produce la participación de la escuela y los centros de salud en esta actividad preventiva.

A falta de detección e intervención precoz, los centros cerrados se convierten en el final de una cadena de fracasos con el menor, siguiendo una dinámica negativa. Como consecuencia de ello, los centros de protección tienen una imagen negativa como la antesala de los de reforma.

Los servicios carecen de la necesaria adecuación a la demanda. Los servicios de atención al ciudadano carecen de la necesaria calidad.

No está planificada, estructurada, ni optimizada la participación del voluntariado. Hay una escasa valoración de las propuestas de las asociaciones de iniciativa social.

3. Carácter de las actuaciones.

Las actuaciones carecen de una sistemática de protocolos, modelos de intervención, definición de objetivos, conocimiento de la normativa, rigor jurídico, inspección, seguimiento y evaluación de resultados.

Se produce una ambigüedad entre la función protectora y la represora que distancia a las familias de las Administraciones públicas.

No existe un diagnóstico y evaluación de cada menor que ingresa en el sistema de protección público, ni un Programa de Desarrollo Individual (PDI).

Los programas con las familias no siguen una sistemática de objetivos, evaluación, información y seguimiento.

4. Coordinación.

No existe un sistema de coordinación entre instituciones para la actuación, ni entre los centros ni entre los profesionales.

No existe coordinación entre el ámbito judicial y el administrativo. Se adoptan decisiones judiciales con independencia de la realidad del menor. Falta una eficaz sistemática de supervisión, seguimiento y evaluación de las medidas judiciales. Lentitud en la adopción de decisiones y medidas judiciales.

Las decisiones de actuación y los diagnósticos de riesgo no cuentan con los centros de salud.

No existe un sistema de coordinación de todos los recursos disponibles.

• **C bis. Intervención en centros.**

1.bis. Organigrama y medios.

Falta un organigrama definido de centros.

Falta de medios adscritos a la dirección de centros para llevar a cabo las competencias asumidas.

Los centros carecen de una sistemática de inspección, evaluación y control de servicios propios y organizaciones subvencionadas.

2.bis. Métodos de trabajo.

Falta una metodología común en los centros de protección.

Los ingresos de menores en centros no siguen una sistemática reglada, con protocolo, diagnóstico previo, evaluación. La elección de centro no sigue un criterio riguroso, sino que va en función de las disponibilidades de plazas y ello dificulta el trabajo de seguimiento y la integración. No ingresan con PDI y, en ocasiones, hay duplicidad de evaluaciones. Al no existir esta sistemática, no existe seguimiento de los proyectos educativos ni evaluación de objetivos y resultados.

Se produce un régimen irregular e inadecuado de ingresos y flujo de niños, que impide un trabajo normalizado e individualizado con cada menor. Tampoco existe trabajo regular y normalizado con la familia.

Los ingresos de menores comprendidos en un rango de edades muy amplio (0 a 14 años) impiden que los centros sean homogéneos y sea posible el trabajo educativo continuado.

3.bis. Funcionamiento del centro.

Escasa participación de los menores en la organización de actividades.

Retraso en las autorizaciones judiciales en relación con el reingreso del menor en el centro, una vez finalizados los periodos vacacionales.

4.bis. Utilización inadecuada de recursos.

Se da una desvirtuación de la naturaleza de las residencias escolares, que se convierten en residencias de protección de menores.

• D. Recursos materiales del sistema de protección.

1. Escasez de recursos y falta de criterios en la asignación.

No existen criterios estables respecto a asignación de recursos económicos a los distintos ámbitos de intervención. No hay conocimiento sobre las posibles fuentes de financiación.

Son escasos los recursos económicos para permitir desarrollar las competencias asumidas por el sistema de protección de menores.

Inadecuación entre presupuestos y demanda real de los centros. Retrasos reiterados y permanentes en la concesión e ingresos de fondos en centros colaboradores.

Uso erróneo y no optimización de recursos, lo que cronifica la situación y la desintegración familiar.

Falta una política definida para el reparto de subvenciones. No hay criterios objetivos y estables en la asignación de subvenciones a las instituciones.

Imposibilidad por parte de la DGPMF de ejecutar las medidas judiciales por falta de recursos.

2. Carencias de infraestructura y de servicios.

No existen centros de acogida inmediata.

No existe una financiación específica de la función de prevención y el trabajo familiar.

Faltan recursos específicos para los procesos de integración y reintegración en el medio natural.

No existe un fondo de financiación específico y estable para ayudas de emergencia de aplicación inmediata.

No existen recursos apropiados en el contexto donde se desenvuelve el menor –barrio y familia–, lo que dificulta su integración.

No existen alternativas para los menores institucionalizados que cumplen la mayoría de edad.

• E. Usuarios del sistema de protección.

1. Información e identificación.

Se produce una escasa integración e identificación de las familias con la función pública del sistema de protección. La Administración es un enemigo potencial.

Hay una insuficiente e inadecuada información a los usuarios sobre las funciones, programas y servicios que se prestan, sensibilizada y adaptada a sus circunstancias y nivel educativo.

2. Participación.

Escasa participación de los padres en los proyectos educativos que se siguen en los centros.

• PROPUESTAS

Es de presumir que se consideran propuestas –a sensu contrario– todas las vías de acción que cubran deficiencias

o solucionen problemas expuestos en el apartado de ANÁLISIS, además de las fórmulas de acción positiva que se presentan pormenorizadas en el siguiente apartado.

• A. Organización y estructura de protección.

1. Estructura orgánica.

Delimitación de competencias de las diferentes Administraciones. Que la DGPMF se convierta en una estructura con capacidad de planificación, supervisión, decisión y ejecución.

Elaborar un organigrama de la DGPMF y remitirlo a todas las instituciones. Estructurar la organización de servicios y personal con base en la planificación de la función de atención al menor, y no a la inversa. Ajustar las RPT a las necesidades de la DGPMF y que se ocupen los puestos de trabajo actualmente vacantes (por concurso de méritos y libre designación).

Crear un servicio de planificación, investigación, supervisión y evaluación dentro de la DGPMF, estable, que elabore propuestas efectivas de organización y funcionamiento.

Creación de comisiones técnicas: jurídica, económica y de intervención socioeducativa. Creación de una comisión de supervisión y evaluación del trabajo de los técnicos y creación de espacios de debate y evaluación periódicos.

Creación de un área específica de reforma dentro de la DGPMF y creación de los recursos específicos para el cumplimiento de la Ley 4/92, de 5 de junio, sobre Reforma de la Ley Reguladora de la competencia y el procedimiento de los juzgados de menores.

Optimización del servicio de atención e información al ciudadano, generando canales adecuados de denuncias sobre situaciones de violación de derechos de menores.

Creación de un servicio de atención al menor de 24 horas en la DGPMF en relación directa con fuerzas de seguridad y centros de salud. Disponer de horarios alternativos en función de las necesidades del servicio.

2. Propuesta alternativa de estructura orgánica.

Descentralización de la atención al menor mediante consejos locales formados por equipos multiprofesionales de la zona (educación, salud, servicios sociales) abiertos a la participación de las asociaciones.

3. Coordinación.

Creación de un foro de coordinación de todas las Administraciones públicas y sectores implicados en la protección del menor en Canarias. Desarrollar un proceso de coordinación con un reparto efectivo y operativo de funciones de cada institución, y dotación de los recursos necesarios. Establecimiento de mecanismos de coordinación interna en los servicios sociales. Seguir un flujo de información continua y estable de la DGPMF a la red básica.

4. Centros de protección.

Revisión y ejecución del documento sobre la organización de centros de la DGPMF, de mayo de 1994.

5. Normativa.

Desarrollo de la Ley de Servicios Sociales, 9/87, para la elaboración del Plan Sectorial para la Infancia (Plan Integral de Protección y Prevención).

Aplicación y seguimiento del acuerdo institucional.

Revisión y modificación del Decreto 103/94. Supresión de la Comisión de Adopción por no ser eficaz, paralizar los expedientes y no estar acorde con la realidad.

• B. Medios humanos.**1. Formación.**

Elaborar un plan de servicio y formación para trabajadores en función de una organización pensada para la planificación (y no a la inversa).

Potenciar la formación de profesionales especializados en menores. Regulación y promoción de la figura del educador familiar. Establecer una dinámica de formación continua del personal dedicado a menores.

Solicitar de los colegios de abogados un turno de oficio especializado en menores. Fomentar la especialización y la formación de los abogados de oficio sobre menores.

Formación específica y dedicación exclusiva de fiscales y jueces de menores.

Creación de espacios de reflexión y formación entre los trabajadores de centros y técnicos de servicios centrales.

Fomentar acciones de promoción de personal e intercambio de experiencias con otros centros de ésta y otras comunidades autónomas.

Que la DGPMF imparta cursos de formación, información y coordinación a agentes de seguridad y a funcionarios de prisiones que trabajan con menores.

2. Estructura de personal

Definición de personal laboral y funcionario. Definición de funciones y exigencia de responsabilidad correspondiente. Supervisión y evaluación de funciones. Definición de competencias y funciones. Unificación de terminología.

Creación de un estatuto profesional que regule el perfil y funciones de todos los profesionales de la intervención socioeducativa.

Delimitación precisa del organigrama y la línea jerárquica. No delegar responsabilidades de las autoridades públicas en los técnicos de la DGPMF. Adecuar la RPT a las necesidades de cada centro.

Constitución de equipos de apoyo profesionales de atención al menor.

Definición de funciones del educador en centros.

Crear la figura del subdirector y administrador en los centros.

Disponer de un personal con formación para sustituciones en centros.

Mecanismos para estabilidad de trabajadores y programas con asociaciones de iniciativa social.

• C. Actuación e intervención.**1. Políticas de intervención.**

Desarrollo de una política social adecuada a partir del diagnóstico de la realidad de la infancia en Canarias.

Elaboración de un programa marco de intervención en el área del menor y la familia, con la participación de todas las instituciones bajo la coordinación de la DGPMF, haciendo hincapié en los aspectos de dotación económica, formación continua y mecanismos de control.

2. Información y planificación de actuaciones.

Elaborar un diagnóstico de la situación actual del menor en Canarias. Retomar los datos del PIIMAR y la segunda parte del informe extraordinario del Diputado del Común. Establecer objetivos temporalizados a corto, medio y largo plazo.

Realización de unas jornadas específicas sobre reforma de menores.

Divulgación de las actuaciones de la DGPMF: comunicar a la sociedad criterios y políticas, a través de los medios de comunicación y en reuniones con los usuarios implicados en la intervención.

3. Coordinación de actuaciones.

Crear mecanismos de coordinación y unificación de criterios de cada tipo de intervención (desamparo, guarda, tutela, acogimiento familiar, adopción, reforma), funciones, conceptos, terminología, metodologías, entre servicios autonómicos, municipales e insulares, programas multidisciplinares, y definir protocolos de intervención.

Integrar las actuaciones de la DGPMF en el Plan Integral de lucha contra la pobreza y marginación.

4. Normativa.

Cumplimiento del Decreto 103/94, mejorarlo y modificarlo en los aspectos negativos. Agilización de los trámites de expedientes de adopción.

5. Programas de intervención.

Descentralización de los programas de intervención de la DGPMF.

Potenciar el mecanismo de guarda en familias mientras se estudia la situación de los menores.

Evitar el internamiento de los menores y potenciar el trabajo con la familia biológica. El internamiento del menor debe hacerse con la voluntad de los padres, siempre que sea posible, favoreciendo los recursos de mediación y evitando el recurso de la fuerza.

Potenciar, elaborar y ejecutar planes de prevención. Trabajar en el ámbito familiar en el aspecto de prevención.

Realización en la red primaria de una política social de integración, desarrollando el trabajo comunitario.

Rescatar el protagonismo y establecer prioridades de intervención de las asociaciones de iniciativa social en el sistema de atención a la infancia, por ámbitos de competencia, dentro de una planificación regional y delimitación de objetivos y plazos, inversión, reciclaje, a partir de una estructura de fuentes de información.

Establecer objetivos temporalizados y estables, independientes de las alternancias de titulares de las Administraciones.

Aumentar las competencias de los ayuntamientos. Desarrollar convenios reguladores entre ayuntamientos y DGPMF, para desarrollar ciertos servicios o programas. Potenciar convenios de colaboración interadministrativa.

6. Prevención.

Elaboración de planes integrales educativos con intervención de todas las instituciones implicadas en el menor. Mayor implicación de los servicios educativos en la detección de situaciones de riesgo.

Mayor implicación de los equipos multiprofesionales de educación en la creación de programas integradores, valorando la diferenciación del menor, resolución de problemas, hábitos de estudio...

Adecuación de los recursos escolares y prelaborales a los menores que hayan fracasado en el medio escolar.

Mayor relación entre instituciones para el fomento de la educación formal y no formal.

Mayor implicación de los equipos de salud y los servicios educativos en la detección y prevención de situaciones de riesgo.

Potenciar el trabajo comunitario (familia, barrio, escuela).
Realizar un estudio sobre absentismo escolar contemplando posibles regulaciones, normativas, administrativas y judiciales.

Adaptar los programas de Magisterio a las necesidades sociales actuales.

Creación de un equipo de seguimiento postmedidas.

7. Centros de protección.

Creación de protocolos comunes de intervención para el trabajo de los centros. Coordinación intercentros y con la DGPMF.

Realizar un diagnóstico del menor en centros, para futuras actuaciones. Determinación y elaboración de los PDI de cada niño ingresado en centros.

El ingreso del menor en un centro irá acompañado de su expediente completo. La salida del menor del centro debe ir prevista desde su ingreso.

Crear mecanismos de supervisión y evaluación de proyectos educativos de centros.

Reducción de la burocratización de expedientes (coordinación de centros).

Revisión de los convenios reguladores y programas educativos de centros propios y colaboradores.

8. Reforma.

Agilización de la adopción de resoluciones judiciales sobre menores.

Eliminar la mezcla reforma-protección, mediante la ampliación de plazas de reforma.

Convenio para la reforma y mejora de residencias escolares.

Elaboración de programas interdisciplinares que contemplen prevención, intervención familiar y seguimiento postmedida.

Fomentar medidas de reforma en medio abierto. Evitar la judicialización de las situaciones en que están incurso los menores.

Dotar a los programas de medio abierto de medios humanos y recursos económicos suficientes para realizar su labor: estabilidad y continuidad.

Crear un equipo de seguimiento de las medidas judiciales.

Agilizar las intervenciones tras la detección precoz (colegios, juzgados, policía) para facilitar la atención primaria y derivación a la red especializada y judicial.

Crear canales de coordinación formalizados entre la DGPMF y los juzgados, que regulen la intervención de la policía, juzgados, asociaciones de iniciativa social, DGPMF.

• D. Recursos del sistema de protección.

1. Planificación y distribución.

Realizar un estudio de necesidades y recursos de la CAC e insulares sobre menores (actualización y optimización del PIIMAR y dar continuidad a su programa "Año Cero").

Estudio sobre creación de nuevos recursos.

Generar una acción presupuestaria adecuada a los programas que se establezcan. Equilibrar los presupuestos por áreas, superando el modelo de subvenciones.

Optimización de los recursos de acuerdo con los objetivos trazados.

Análisis de los recursos de la DGPMF para una propuesta de reorganización de servicios y recursos económicos.

2. Estructura orgánica.

Desconcentración de los recursos y del personal de la DGPMF.

Informatización completa de los servicios de la DGPMF. Adaptación del espacio físico a las características del servicio (confidencialidad).

3. Recursos en la red primaria.

Evaluación y control del Plan Concertado de Prestaciones Básicas.

Creación de recursos de zona a través de convenios con los ayuntamientos, para atención a las familias en su contexto social.

Dotar a los ayuntamientos de recursos que eviten el desarraigo del menor de su contexto (centros de atención inmediata y centro de día).

4. Recursos para centros.

Creación urgente de centros de acogida inmediata de carácter local o comarcal, y de centros de día.

Actualización de la remuneración niño/día en los centros.

Dotar a los centros de recursos económicos propios y estables.

Creación de centros más acordes con la realidad social y necesidades del menor.

Reestructuración de los centros actuales (desdoblamientos, aperturas, cubrir deficiencias).

Agilizar los procesos de habilitación de residencias y centros.

Optimizar los centros existentes y estudiar la creación de nuevos recursos.

5. Recursos para programas de intervención.

Control del dinero público concedido a programas por la DGPMF.

Realización de campañas de captación de potenciales familias de acogida entre la DGPMF y los ayuntamientos.

Promover y divulgar información sobre adopción internacional.

Crear programas de prestación de servicios a la comunidad, mediación y reparación.

Inversión en recursos para menores con necesidades específicas.

Modificar el actual sistema de concesión de subvenciones, tendiendo a un convenio plurianual que dé continuidad y estabilidad a las entidades colaboradoras.

Unificación de las diferentes líneas de financiación; articulación de las diferentes áreas en las que se está trabajando: simplificación de servicios, fusión y coordinación.

Creación de líneas de apoyo a las familias en situación de necesidad.

Creación de un servicio de apoyo a los menores extranjeros en dificultades sociales (fuerzas de seguridad e instituciones penitenciarias).

• E. Usuarios del sistema de protección.

1. Información, participación.

Potenciar la participación activa de padres e hijos en todos los procesos en los que estén inmersos.

Informar a las familias y a los menores de su situación, de acuerdo con su desarrollo sociocultural y con mecanismos de información adecuados.

Llevar a cabo un trabajo continuado con las familias, con información de todas las formas de protección del menor y las familias de que dispone la Administración pública.

Fomentar espacios de participación de menores en los centros.

Trabajar con las familias para una mayor implicación en las actividades de sus hijos.

Creación de programas educativos para hijos de madres en prisión.

Fomentar la participación del menor en la toma de decisiones en el ámbito escolar.

Concienciación, sensibilización de la población en general.

h) Evaluación de las jornadas.

De las jornadas es preciso destacar la metodología del proceso de organización, convocatoria, celebración y tratamiento de la información y conclusiones para su concreción final en un documento. Y es preciso referirse a esta metodología porque representa un ejemplo más, junto con la que se aplicó a la elaboración de la Ley de supresión de barreras físicas y de la comunicación en Canarias, de que la transversalidad, la coordinación y la interdisciplinariedad son fundamentales para la calidad del proceso, la pluralidad de la participación y el consenso sobre los resultados.

Como punto de partida, se trata de las primeras jornadas de convocatoria totalmente plural en cuanto a sectores de atención al menor, y territorialmente plurales, por cuanto se repitieron idénticamente en ambas provincias, en fechas distintas. Fue fundamental también que en el proceso de organización se celebrasen varias reuniones previas entre técnicos y trabajadores sociales de distintos ámbitos (DGPMF, cabildos y asociaciones) a fin de prefijar objetivos, sistemática de distribución de equipos de trabajo, guías orientativas para el debate, y se trabajase en una unificación de criterios acerca de lo que se pretendía que fuesen las jornadas y a dónde se dirijan.

Estos factores fueron cruciales para su éxito, ya que la organización estuvo bien estructurada y el espíritu positivo y optimista de todos evitó que el debate se convirtiera en una acusación recíproca o en un lamento colectivo acerca de la situación, los medios y los recursos. Por el contrario, se trabajó positivamente hacia un objetivo prefijado, el plan integral de atención al menor, que se pretendía fuera elaborándose con las aportaciones de todos los convocados. La Institución del Diputado del Común colaboró activamente, tanto en el proceso de organización como en la aportación a los debates y metodología y en la elaboración de las conclusiones.

Las jornadas resultaron ser una catarsis de todos los implicados en la defensa del menor, y en ella no estuvieron ausentes, desde luego, las críticas o algunas perspectivas negativistas, pero, en todo caso, lo que sí es cierto es que se pudo hablar y debatir ampliamente, en plenos y en grupos de trabajo específicos, por instituciones y por cuestiones monográficas, alternativamente en sesiones de mañana y sesiones de tarde, de manera que la transversalidad alcanzara también a la metodología de trabajo y lo que se extrajese de allí pudiera ser casi exhaustivamente la totalidad de los problemas y la totalidad de las propuestas de acción.

i) Presentación del esbozo del Plan Integral de Prevención y Protección de los Menores.

El 11 de diciembre de 1995 en Santa Cruz de Tenerife, y el 12 en Las Palmas de Gran Canaria, el Consejero de Empleo y Asuntos Sociales y la Directora General de Protección del Menor y la Familia convocaron a todos los participantes en las jornadas, e instancias interesadas, a la presentación del avance del Plan Integral de Prevención y Protección de los menores.

El esbozo introduce el plan integral como un proceso paralelo a la actividad de intervención y progresivo en su aplicación, por cuanto no pueden paralizarse las actuaciones ni las situaciones de los menores actualmente bajo responsabilidad de la Administración.

No pretende una modificación ni ampliación normativa, sino el cumplimiento efectivo del marco vigente; ha de ajustarse lo más posible a la realidad de los hechos, y ha de ser fruto de las propuestas de todos los profesionales y agentes sociales implicados.

El plan marca los siguientes objetivos:

“Articular mecanismos administrativos para el desarrollo del menor”; “actuar integralmente sobre su contexto (familia, barrio, colegio)” (A); “integrar protección y prevención (incidencia socioeconómica y educativa)” (B); “sustraer los mínimos de intervención inexcusable de la Administración de las alternancias partidarias” (C); “no actuar sólo sobre menores con problemas, sino sobre zonas de riesgo para los menores, anticipándose así a las condiciones que pueden poner en peligro el desarrollo de todo el sector infanto-juvenil” (D); “centralizar la planificación y descentralizar la ejecución con la participación de todos los sectores sociales” (E); y la “puesta en marcha gradual de las primeras fases del plan, a medida que se continúan elaborando otras, a fin de poder reajustarlo, en un proceso de elaboración-implementación que pueda cerrarse en un periodo de dos años”.

IV.3. Reclamaciones ciudadanas ante el Diputado del Común.

A lo largo de 1995, el Diputado del Común atendió, entre otros, los siguientes motivos de queja sobre este sector de población, que pueden servir como ejemplo de las cuestiones que se nos plantean en relación con la atención a los menores.

EQ 843/95

Los reclamantes denunciaban que en mayo de 1993 presentaron solicitud de adopción a la DGPMF y, transcurridos casi dos años desde entonces, aún no se les había realizado el estudio familiar correspondiente, al parecer por la falta de medios para llevarlo a cabo y determinar la idoneidad de los solicitantes.

Solicitado informe a la DGPMF sobre la situación expuesta, se nos comunicó que el matrimonio reclamante había recibido cuanta información necesitaba sobre la situación de su solicitud, tanto telefónicamente como mediante entrevistas.

Según el informe, el retraso no se debía “a la mera cuestión de unos estudios de idoneidad, que efectivamente se han de realizar, sino a los menores que sean tutelados por esta entidad pública y declarados “susceptibles de adopción”, existiendo en la actualidad una lista de espera de solicitantes de adopción” (sic).

Previo traslado a los reclamantes del informe remitido a fin de que realizaran las alegaciones que considerasen oportunas, la institución formuló, el 3 de noviembre de 1995, un recordatorio de deberes legales al Consejero de Empleo y Asuntos Sociales, acerca de la obligación de las Administraciones públicas de resolver expresa y motivadamente, y por escrito, sobre cuantas solicitudes les sean presentadas por los ciudadanos, así como sobre el deber de auxiliar, con carácter urgente y preferente, al Diputado del Común en sus actuaciones.

La Consejería de Empleo y Asuntos Sociales contestó el 11 de diciembre de 1995 que el matrimonio reclamante había sido declarado idóneo para la adopción, en sesión celebrada el 30 de noviembre anterior por la Comisión de Acogimiento familiar y Adopción, y que el hecho de no haber efectuado los informes con anterioridad se debía al gran volumen de adopciones que en ese momento se estaban llevando a cabo. El expediente de queja fue archivado en el Diputado del Común por solución del problema planteado.

EQ 960/95

Esta queja fue presentada en abril de 1995 por la Concejala Delegada de Servicios Sociales del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, quien solicitó nuestra intervención ante la DGPMF a efectos de llevar a buen término la política social preventiva y de intervención con respecto a los menores del municipio, al no haber recibido respuesta de la DGPMF a la solicitud de celebración de una reunión para abordar este asunto.

El Diputado del Común realizó gestiones con las autoridades competentes, que culminaron en la celebración de una reunión, el 9 de mayo de 1995, en la que participaron el Director General de Protección del Menor y la Familia, el Alcalde de Las Palmas de Gran Canaria, la Concejala de Servicios Sociales de este ayuntamiento y el Diputado del Común, con el fin de coordinar las actuaciones dirección general/ayuntamiento en el área de menores, lo que permitió el archivo de la queja.

EQ 1003/95

Presentaron la reclamación dos educadoras contratadas por una asociación privada para hacerse cargo de una casa de acogida de menores tutelados por la DGPMF.

Exponían en su queja que tenían a su cargo a cinco menores con quienes residían desde octubre de 1994 en un inmueble ubicado en el municipio de Tacoronte, arrendado por el Cabildo Insular de Tenerife, que presentaba graves deficiencias de infraestructura (instalación eléctrica, fosa séptica) y que había precisado incluso una desratización.

Tales deficiencias fueron puestas de relieve en un informe municipal y en otro elaborado por el Gabinete de Seguridad e Higiene en el Trabajo.

Esta situación se denunció por las reclamantes ante el propio ayuntamiento, la asociación que les contrató, y el cabildo insular, que acordaron la localización de una nueva vivienda, aunque su arrendamiento finalmente se denegó, aduciendo carencias presupuestarias.

Posteriormente se dirigieron a la DGPMF, que decidió el retorno de los menores a la Casa Cuna, de la que provenían, cuando acabase el curso escolar, medida a la que aquéllos se oponían, manifestando su deseo de continuar con el proyecto educativo iniciado, todos juntos y en

una vivienda que reuniese condiciones de habitabilidad, y con las mismas educadoras.

Acompañaba a la queja informe de la dirección del centro escolar en el que cursaban sus estudios los menores, en el que se ponía de relieve el buen nivel de integración que presentaban los mismos.

Admitida a trámite la reclamación y tras analizar la documentación presentada, el Diputado del Común, en el mes de agosto de 1995, dirigió recomendaciones, tanto al Cabildo Insular de Tenerife como al Consejero de Empleo y Asuntos Sociales del Gobierno de Canarias, a fin de que ordenasen corregir las deficiencias del inmueble o, alternativamente, que por el cabildo se procediese al arrendamiento de una nueva vivienda que reuniese condiciones de habitabilidad; vivienda que debería localizarse en el mismo municipio y en la zona de influencia del centro escolar al que acudían los menores, y, por último, se garantizase que todos permaneciesen unidos, habida cuenta de la estrecha relación que mantenían y lo favorable de la convivencia conjunta para su desarrollo personal futuro, y al cuidado de las mismas educadoras a jornada completa.

El Cabildo Insular de Tenerife, en septiembre de 1995, respondió que las obras necesarias para corregir las deficiencias se habían acometido con cargo a los presupuestos de la corporación.

El informe de la consejería, recibido en la institución el 5 de diciembre de 1995, indicaba que se habían llevado a cabo obras de acondicionamiento y mejora en la edificación, por lo que se había descartado el traslado de los menores. Sin embargo, todas las obras precisas aún no estaban realizadas, siendo necesaria la inversión de aproximadamente 1.500.000.- ptas. para garantizar su habitabilidad y el cumplimiento de la normativa.

El Diputado del Común acordó, por ello, dirigirse nuevamente a la consejería, para que concretase quién se haría cargo de la inversión que se indicaba. Recibido el informe en enero de 1996, indicaba que la vivienda se encontraba ya en condiciones de habitabilidad y cumpliendo la normativa vigente al respecto. La institución continúa con el estudio técnico de este expediente.

EQ 1070/95

La reclamación estuvo motivada por las dificultades que atravesaba la tramitación del expediente de adopción de un menor. Desde junio de 1989, el reclamante y su compañera (cada uno padre/madre de tres hijos, seis en total) tenían a su cargo a un menor, hijo de una mujer marroquí, quien lo entregó a una hija de la compañera del reclamante por la imposibilidad de cuidar al bebé, que entonces contaba ocho meses de edad.

Con el transcurso del tiempo, la madre dejó de visitarlo, y al resultar infructuosos los esfuerzos del reclamante por localizarla, éste decidió legalizar la situación del menor, promoviendo su inscripción de nacimiento fuera de plazo y solicitando su adopción a la DGPMF.

Dicha solicitud dio lugar al expediente 613/194, en el que constan:

- un informe jurídico en el que se proponía regularizar la situación del menor a través de la institución del acogimiento familiar;

- un informe del centro escolar al que el menor acudía y un informe psicológico, ambos favorables a su integración en la familia acogiente;

- por último, un nuevo informe jurídico en el que se proponía dar cuenta al Ministerio Fiscal para que promoviese las acciones legales pertinentes, por considerar que era precisa una previa inscripción en el censo de familias adoptantes, superar un proceso de selección y esperar la disponibilidad de un menor susceptible de ser adoptado. Entendía la informante que no cabía obtener la adopción de un menor con el único amparo de no haberle causado a éste un perjuicio, ni aduciendo las graves repercusiones psicológicas que tendría separarlo de las personas con las que ha convivido.

En mayo de 1995 tuvo salida escrito de la DGPMF dirigido al Fiscal Jefe de la Audiencia Provincial de Santa Cruz de Tenerife, en el que, reproduciendo prácticamente el contenido de este último informe y por considerar que se había producido una contravención de la Ley 21/1987, de 11 de noviembre, se solicitaba de dicho fiscal que emprendiese las acciones que considerase conveniente promover para la protección de los intereses del menor.

Admitida la queja a trámite, la institución solicitó, en julio de 1995, informe al Secretario General Técnico de la Consejería de Sanidad y Asuntos Sociales, sobre las siguientes cuestiones:

a) las medidas que esa Administración iba a adoptar en el ejercicio de las competencias que por ministerio de la ley tiene atribuidas y cuándo serían adoptadas;

b) las razones por las cuales se había solicitado del Ministerio Fiscal el informe a que se ha hecho referencia, cuando la competencia de aprobación de una propuesta de adopción corresponde a la DGPMF, incumbiendo al fiscal la superior vigilancia de la tutela, acogimiento o guarda de los menores que se encuentren en situación de desamparo;

c) estado actual del expediente 613/194;

d) los motivos por los que se había producido una asociación entre el tráfico ilegal de menores y la realidad de esta queja;

e) las razones de la carencia de fundamentación jurídica del informe suscrito por la abogada en fecha 07/04/95, obrante en el expediente, toda vez que no invocaba Derecho positivo, jurisprudencia reciente, doctrina legal o doctrina científica, así como:

- la razón de calificar como reprobable la conducta del reclamante y su pareja;

- la razón por la que se afirmaba que la conducta del reclamante constituía una flagrante vulneración de los Derechos del Niño;

f) los motivos por los que existían dos informes jurídicos en el expediente, el primero de fecha 18/01/95, con fundamento legal, y el segundo de fecha 07/04/95, en el que se incluyen especulaciones extrajurídicas y no se toma una decisión por la DGPMF, dictando la resolución correspondiente;

g) si había sido o no tenida en cuenta la realidad del menor al decidir remitir el expediente a Fiscalía, ya que, mientras el fiscal resuelve, no se puede hacer dejación de las responsabilidades que establece el ordenamiento jurídico vigente.

Esta queja fue tratada ampliamente con los responsables de adopción de la DGPMF en la reunión celebrada

en las oficinas de la institución en Santa Cruz de Tenerife el día 04/07/95, en que el Jefe de Servicio de Coordinación de Centros, cumpliendo órdenes del DGPMF, convocó telefónicamente a la jurista autora del informe de 7 de abril de 1995 para que acudiera a la reunión, a lo que no accedió ésta, indicando: "a no ser que se le comunicara por escrito" (sic).

El 2 de octubre de 1995 se emitió un informe de la Dirección General del Servicio Jurídico en el que se establece que procede la regularización del acogimiento familiar del menor en favor de la pareja solicitante, y que dicho acogimiento constituya elemento o fase previa a la posterior promoción de la constitución judicial de la adopción del menor, bien a propuesta de la DGPMF, bien a propuesta de los propios acogientes.

La DGPMF, basándose en este informe, comunicó al Diputado del Común, el 30 de noviembre de 1995, que se estaba tramitando el acogimiento familiar del menor por la pareja formada por el reclamante y su compañera, y a continuación sería acordada su adopción por éstos, a cuyo efecto se elevaría propuesta en este sentido al Juzgado de Primera Instancia por la propia DGPMF.

Al encontrarse el expediente en vías de solución, la institución resolvió su archivo, al tiempo que solicitó copia del expediente completo a la DGPMF, que a la fecha de edición de este informe no se había recibido.

EQ 1088/95

La reclamación fue presentada por la Concejala Delegada de Servicios Sociales del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria debido a la falta de colaboración y eficacia de la DGPMF en el tratamiento del problema de un menor, quien había denunciado ante el trabajador social de la zona del barrio Atlántico (Centro Cívico de La Ballena), en el municipio de Las Palmas de Gran Canaria, haber recibido malos tratos de su progenitor.

La reclamante ponía además de manifiesto en su queja que el trabajador municipal careció de los apoyos precisos de la DGPMF, manifestando su preocupación porque este tipo de hechos dejaran a los menores sin asistencia especializada.

La Consejería de Sanidad y Asuntos Sociales respondió al informe solicitado por la institución negando la falta de colaboración de la DGPMF, con detalle de todas las actuaciones practicadas en relación con la denuncia municipal y la necesaria asistencia al menor, y concluyendo, en definitiva, que la DGPMF cumplió con las prescripciones legales previstas en los artículos 6 y siguientes del Decreto 103/1994, de 10 de junio, referentes a la incoación de los expedientes dirigidos a la comprobación de la existencia de una posible situación de desamparo y sus circunstancias.

Este informe fue trasladado a los responsables municipales y la institución resolvió el archivo de la queja, por solución.

EQ 1108/95

El motivo de esta reclamación fue la denegación por la DGPMF de la solicitud del reclamante y su esposa para adoptar a un menor de entre 8 y 12 años, basándose en la "no idoneidad para ser adoptantes" de los solicitantes, debido, entre otras razones, a que contaban con un nivel de instrucción límite con dificultad ("las cuatro reglas").

Tal resolución fue recurrida ante el Viceconsejero de Asuntos Sociales, quien desestimó el recurso con base en que los reclamantes no reunían las características adecuadas para llevar a cabo la educación de un menor en edad comprendida entre 8 y 12 años.

Por el contrario, el reclamante consideraba que tanto su esposa como él eran personas normales, sin ningún vicio y con una economía estable y garantizada, lo que les permitía dar una buena educación a su hijo, por lo que consideraban exageradas las razones esgrimidas por la Administración para fundamentar su rechazo.

Admitida a trámite la queja, fue solicitado informe a la Consejería de Sanidad y Asuntos Sociales en junio de 1995, cuya respuesta se recibió en el mes de agosto. En este informe se pone de manifiesto que en la tramitación del expediente administrativo se había observado en todo momento la legalidad, ya que se habían cumplido todas las prescripciones legales previstas en la Ley de Procedimiento Administrativo Común, y la DGPMF había actuado dentro del ámbito de sus competencias, a través de su equipo interdisciplinar.

Sin embargo, del estudio técnico llevado a cabo en la institución resultó que, si bien antes de la declaración de no idoneidad fue realizado un informe social y uno psicológico de los solicitantes, en los que se llegó a la conclusión por los profesionales que los suscribían —una trabajadora social y una psicóloga— de que los reclamantes debían considerarse no idóneos (informes en los que se basó la Administración al declarar la no idoneidad), lo cierto es que, tras haber sido recurrida la resolución de la DGPMF, la Viceconsejería de Asuntos Sociales no ordenó la realización de nuevos informes para confirmar su criterio inicial.

Por el contrario, ese órgano consideró que las alegaciones de los recurrentes no desvirtuaban las razones esgrimidas en el acto que se recurrió, y al no haber aportado éstos un informe psicológico que contradijera los ya emitidos, se desestimó el recurso interpuesto. Manifestaba asimismo, que los reclamantes dejaron transcurrir el plazo para impugnar este nuevo acto ante la jurisdicción contencioso-administrativa, donde podrían haber cuestionado lo afirmado en el expediente de queja.

Por tal motivo, esta institución formuló recordatorio de deberes legales a la Consejería de Empleo y Asuntos Sociales, a fin de que concediera trámite de audiencia y de alegaciones a los interesados en los procedimientos de evaluación de la idoneidad de los adoptantes, y se revisaran de oficio los actos administrativos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, por ser nulos de pleno derecho.

Se le dirigió también recomendación de fijar los criterios que hubieran de reunir los solicitantes de adopciones para ser declarados idóneos, que en ningún caso podrían ser más rígidos que los exigidos a los padres biológicos para continuar con la guarda y custodia de sus hijos.

Igualmente, se recomendó practicar de oficio pruebas contradictorias que ratificaran el criterio expuesto en los informes iniciales, en los casos en que los interesados formularan alegaciones manifestando su desacuerdo con las valoraciones contenidas en los informes obrantes en el expediente.

Actualmente se está a la espera de recibir la respuesta de la consejería al recordatorio y recomendación formulados.

Ya el pasado 4 de julio esta queja fue planteada en la reunión que a tal efecto se celebró en la oficina del Diputado del Común en Santa Cruz de Tenerife. En el transcurso de la misma, la psicóloga informante en este expediente se reafirmó en que la edad era el principal obstáculo para calificar a esta pareja como no idónea, amén de su escaso nivel cultural.

En reciente entrevista del Diputado del Común con la pareja reclamante, el 26 de diciembre, se constató lo siguiente:

Se trata de una pareja de 52 y 53 años, respectivamente, que, según manifiestan, no padecen ni han padecido enfermedad alguna y tienen una capacidad normal de actividad física y desplazamiento, en general.

La esposa desempeña todo tipo de tareas pesadas en el hogar sin reclamar ayuda especial para ninguna de ellas. El esposo conduce un camión y trabaja en la agricultura. Ambos presentan un aspecto bastante saludable.

Se expresan en un castellano claro y fluido y pueden escribir sin faltas de ortografía el nombre de un menor de catorce años que habían conocido y les había mostrado su interés en convivir con ellos.

En el curso de la entrevista manifiestan su sorpresa ante la calificación de no idoneidad para educar a un menor de edad, ya que han criado a hermanos y sobrinos anteriormente. Consideran los reclamantes que nunca se han puesto límites de edad para adoptar a un menor y que su propósito es cuidar y educar a un niño o niña “con fundamento” y para evitar el desamparo y el abandono “en que ven sumidos a muchos menores por las calles” (sic).

De todo lo anterior se dio traslado telefónicamente a la DGPMF, el 27 de diciembre de 1995. En enero de 1996 se recibió informe del Secretario General de la Consejería de Empleo y Asuntos Sociales en el que comunicaba que se iba a aceptar la recomendación de la institución y proceder a retrotraer las actuaciones. Ello no obstante, hemos recibido nuevos informes contestando a nuestros argumentos. El expediente de queja fue archivado por solución.

EQ 1179/95

Exponía el reclamante, trabajador social del Centro de Salud de Tamaraceite, que en junio de 1995 denunció ante la DGPMF y ante la Dirección General de Atención a las Drogodependencias (DGAD) la presencia de menores en las comunidades terapéuticas para toxicómanos Nuestra Señora de Lourdes y Nueva Frontera, centros cuyas condiciones no parecían ser las adecuadas para el acogimiento de menores.

Admitida la queja a trámite, se solicitó informe a las dos direcciones generales mencionadas a fin de que especificaran las medidas que habían resuelto adoptar para subsanar la situación descrita.

La DGAD nos informó que ninguno de los centros mencionados figuraba acreditado como centro de atención a las drogodependencias, como exige el Decreto 118/92, de 9 de julio. Sin embargo, tras haber constatado las circunstancias expuestas en la queja, y debido a la necesidad de respuestas globales por la compleja problemática de la población residente en los mismos, habían promovido la convocatoria de reuniones de coordinación entre las instituciones implicadas

desde los diferentes ámbitos y niveles de intervención (Servicio Canario de Salud (SCS), DGPMF, DGAD y Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria), confirmando que la institución sería debidamente informada de su resultado; no obstante, hasta la fecha no se ha recibido nuevo informe.

La DGPMF, por su parte, respondió que estaba tratando de confirmar la situación descrita en la queja, y con este fin se había ordenado la realización de un estudio para efectuar propuestas de medidas a adoptar, destacando que, por la delicadeza del asunto, era precisa la intervención de distintos departamentos: SCS, DGAD, Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria y DGPMF. Se había propuesto además investigar la situación en otros centros distintos de los referenciados.

En noviembre pasado la institución solicitó de la DGPMF la comunicación del informe que se elaborase sobre el asunto. Se recibió el 12 de febrero de 1996, y ponía de manifiesto "la lamentable situación del Centro Terapéutico 'Amigos de Lourdes', donde el hacinamiento, suciedad y falta de higiene son visibles". Del mismo se dio traslado a la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad y Consumo y a la Dirección General de Atención a las Drogodependencias, así como al reclamante, para las alegaciones que estimase.

EQ 1247/95

Presentó la queja una abuela que deseaba saber cómo podía recuperar a sus nietos, retirados del hogar familiar hacía cuatro años por la DGPMF, que ni siquiera autorizaba a la reclamante a visitarlos.

Al no constar que la señora se hubiese dirigido previamente a la Administración formulando su petición, se le requirió que acreditase estos extremos, a raíz de lo cual aportó diversa documentación demostrativa de su petición y de sendas comunicaciones de la DGPMF que expresaban la necesidad de realizar una serie de visitas a su domicilio y entrevistas con su familia, por parte de técnicos adscritos a la DGPMF, con carácter previo a la resolución de la solicitud.

Admitida a trámite la reclamación, la institución solicitó informe a la Consejería de Empleo y Asuntos Sociales relativo a las circunstancias determinantes de la declaración de desamparo de los menores, así como de la decisión adoptada en relación con la petición formulada por la reclamante, a fin de esclarecer los hechos objeto de la queja.

En su contestación la consejería aportó copia del expediente y de los informes obrantes en el mismo, en los que se pone de manifiesto la grave situación familiar que determinó la declaración de desamparo de los seis hermanos, cinco de los cuales (los varones) estaban internados en la Ciudad de San Juan de Dios, mientras que la niña, a pesar de la declaración, continuaba residiendo en el domicilio familiar, debido a los problemas suscitados entre la DGPMF y el Grupo de Menores del Cuerpo Nacional de Policía (GRUME) para proceder a su recogida.

Por tal motivo, el Diputado del Común dirigió al Consejero de Empleo y Asuntos Sociales recordatorio del deber legal de ejecutar inmediatamente la declaración de desamparo de la menor, así como las siguientes recomendaciones:

a) Aunar criterios con el GRUME, coordinándose para llevar a cabo las acciones de retirada de menores de sus guardadores de hecho cuando hayan sido declarados en desamparo.

b) Designar a los representantes de la DGPMF que hayan de intervenir en este tipo de actuaciones, los cuales deberán ser idóneos para el desempeño de la función encomendada.

c) Solicitar nuevamente mandamiento judicial de entrada a fin de proceder a retirar a la menor que nos ocupa del domicilio en que reside.

En enero de 1996 se recibió informe aceptando el recordatorio y la recomendación, e indicando que la niña ya había sido recogida del domicilio familiar.

EQ 1421/95

La queja fue presentada por una asociación para la prevención, asistencia y promoción social del menor, organización no gubernamental sin ánimo de lucro, que venía desarrollando un programa preventivo en el área metropolitana Santa Cruz-La Laguna, para lo que suscribió, en 1992, un convenio con la Consejería de Sanidad y Asuntos Sociales del Gobierno de Canarias.

Relataban los reclamantes la actuación que habían llevado a cabo en las distintas áreas de trabajo (socio-educativa, familiar, laboral, ocio y tiempo libre, higiénico-sanitaria, etc.), y denunciaban los retrasos existentes en la financiación de sus actividades (diez meses en 1993, doce meses en 1994) que habían provocado, incluso, el cierre definitivo del centro donde venían desarrollando su labor, ante la imposibilidad de cubrir los derechos básicos de los menores debido a la no percepción de la financiación del segundo semestre de 1994.

Tras haber denunciado estos hechos ante la Consejería de Sanidad y Asuntos Sociales, que no les había ofrecido respuesta alguna acerca de las razones técnicas o económicas determinantes de esta situación, acudieron a la institución para reclamar por la incorrecta actuación de la consejería, al no haber cumplido la financiación del último semestre de 1994 y haberles generado un estado de endeudamiento a causa del retraso.

El Diputado del Común solicitó informe a la Consejería de Empleo y Asuntos Sociales, el 20 de octubre de 1995, sobre las causas que habían motivado el retraso en la financiación del centro de referencia, así como sobre la fecha en que pudiera hacerse efectivo el importe de las ayudas por la consejería.

En su contestación, que tuvo entrada en la institución el 11 de diciembre siguiente, ésta nos indicaba que el retraso en la financiación al centro se había debido a motivos presupuestarios, dada la insuficiencia de crédito en el capítulo IV del presupuesto de gastos del año 1994, añadiendo que se estaba pendiente de la realización de una auditoría solicitada el 14 de febrero de 1995 a la Intervención General sobre la referida asociación, para proceder al estudio de la concesión del resto de la financiación.

Por ello, la institución decidió pedir informe a la Intervención General de la Comunidad Autónoma y remitir recordatorio de deberes legales a la Consejería de Empleo y Asuntos Sociales.

EQ 1589/95

Los profesionales de los servicios concurrentes (centro de salud, DGPMF, comedor social, equipo psicopedagógico del ayuntamiento) en el Polígono de Ofra (Santa Cruz de Tenerife) denunciaron la situación de marginalidad y carencias de toda

índole en el barrio, junto a la existencia de factores de riesgo que afectaban a los menores y familias objeto de intervención por la entidad pública. Dicha realidad se había hecho notoria a raíz de un proceso de detección e intervención puntual con un cierto número de familias de alto riesgo, iniciado a partir de la petición del colegio público de Ofra, y de una coordinación entre los servicios de salud, de menores y psicoeducativos concurrentes en el barrio.

La Coordinadora de Recursos de Ofra (reclamante) concretaba la situación en el siguiente contexto de las unidades familiares:

- desestructuración e inestabilidad familiar,
- desatención y abandono de los hijos,
- problemas de relación y comunicación familiar,
- carencias básicas en educación sanitaria y alimentaria,
- precariedad de situaciones socioeconómicas: desempleo, pseudoempleo de la mujer, drogadicción, delincuencia,

- malos tratos entre los miembros de la familia que derivaban en las siguientes situaciones de alto riesgo para los menores:

- conductas problemáticas, disruptivas y de inadaptación social y escolar (robos, violencia, fugas, absentismo, fracaso escolar),

- estados de salud deficientes (malnutrición, enfermedades no atendidas, caries, no seguimiento del calendario de vacunación ni de revisiones periódicas),

- hábitos cotidianos de higiene, alimentación y descanso desordenados y deficientes (pediculosis, consumo de golosinas, pocas horas de sueño),

- drogadicción infantil y delincuencia precoz,

- problemas psicológicos y psiquiátricos infanto-juveniles y proponía una intervención global en la zona de Ofra, con un programa de seguimiento de familias y menores, para la que aportaban una serie de recomendaciones y líneas de actuación que se transmitían, a través del Diputado del Común, a las siguientes administraciones: Consejería de Sanidad y Servicio Canario de Salud; Consejería de Empleo y Asuntos Sociales; Consejería de Educación, Cultura y Deportes; Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife; Cabildo Insular de Tenerife.

La queja fue admitida a trámite y se informó a la coordinadora reclamante que su análisis de la situación, así como sus propuestas serían trasladadas a las instancias correspondientes en los aspectos genéricos que involucraban desarrollo de políticas sociales; y, en cuanto a aspectos puntuales, se solicitaron los informes correspondientes a las Administraciones, al objeto de su más pronta solución. Este expediente ha sido acumulado al EQ 107/94 y se encuentra en estudio técnico.

EQ 1670/95

Presentó la reclamación la madre de una menor de 15 años de edad, a quien el Juzgado de Menores le había impuesto un régimen de libertad vigilada. Al entender que esta medida no era efectiva en el caso de su hija, ya que continuaba frecuentando la compañía de adultos de comportamiento poco recomendable (traficantes de droga), se dirigió verbalmente tanto al juzgado como a la DGPMF solicitando la sustitución de la medida por una de internamiento. La respuesta que recibió, también de forma verbal,

fue que no existían plazas disponibles en este tipo de centros en la Comunidad Autónoma de Canarias.

La queja se admitió a trámite y se solicitó, en noviembre pasado, informe de la consejería sobre las posibilidades de la reclamante de obtener plaza para su hija en algún centro de Canarias o del resto del Estado. El 18 de diciembre se recibió informe que relataba el contenido del expediente administrativo de la referida menor que figura en la DGPMF, pero sin dar respuesta expresa a la petición concreta de información que se le había dirigido, por lo que hubo que reiterar la petición de informe acerca de este último extremo. A la fecha de edición de este informe extraordinario, no se había recibido.

a) Actividad de la institución en relación con expedientes de queja.

Los problemas planteados en las quejas se trasladaron al Consejero de Empleo y Asuntos Sociales en la reunión del 1 de diciembre de 1995, junto con un cuestionario de preguntas con el que se pretendía recabar información respecto a la realidad general en la que se encuadraban estos problemas.

• Preguntas formuladas.

1. ¿Cuántos menores hay actualmente declarados en desamparo?

2. De ellos, ¿cuántos están pendientes de recogerse de los núcleos familiares?

3. ¿Qué porcentaje se reintegra a los núcleos familiares y en qué plazos?

4. ¿Cuántos menores hay sujetos a medidas de reforma, de qué edades y desde qué fecha, no sólo en la medida actual, sino en las anteriores?

5. ¿Se cumplen plazos predefinidos para evaluar la efectividad de la medida de reforma, o bien, cuando no dé resultado, para pasar a una medida más adecuada?

6. ¿Qué porcentaje de menores cambia de comportamiento tras la medida de reforma?

7. ¿Está funcionando con regularidad la Comisión de Adopción? ¿Con qué periodicidad se reúne? ¿Se ha informado suficientemente a las posibles parejas adoptantes de la situación de su solicitud?

8. ¿Existen criterios reglados para evaluar la idoneidad de los posibles adoptantes? ¿Se aplican de igual forma en las dos provincias?

9. ¿Cuántos menores están en situación de acogimiento de hecho pendientes de regularizar su situación mediante la adopción por parte de los acogientes?

• Respuesta de la consejería (por provincias).

• Santa Cruz de Tenerife.

1. Actualmente hay 231 menores declarados en desamparo en la provincia de Santa Cruz de Tenerife. Todos ellos, salvo 9, están ingresados en 2 centros propios y 17 centros colaboradores.

2. De ellos, están pendientes de recogerse 6 menores, por negativa de los progenitores a entregarlos voluntariamente y amenazas a los técnicos de la DGPMF, y se está pendiente de que los juzgados dicten los mandamientos de entrada del GRUME y la Guardia Civil a los domicilios.

3. Aproximadamente se reintegra a los núcleos familiares el 80% de estos menores, en el plazo de uno a dos años.

4. Centro Valle Tabares: 9 menores, entre 12 y 16 años, y con medidas entre 15/02/95 y 02/12/95.

Granja Escuela Acafam: 3 menores, entre 12 y 16 años, y con medidas entre 4 y 30 de octubre de 1995.

Los datos referentes a las medidas anteriores a éstas obran en el Juzgado de Menores.

A las respuestas a este cuestionario la consejería acompañó un informe sobre resultados del Programa de Reforma en Medio Abierto en la isla de Tenerife.

5. Los datos referentes a esta pregunta obran en el Juzgado de Menores.

6. Los datos referentes a esta pregunta obran en el Juzgado de Menores.

7. Sí, está funcionando con regularidad. Se reúne con periodicidad mensual. El procedimiento seguido por el Programa de Adopción es el siguiente:

La solicitud de adopción se presenta con toda la documentación requerida y previa entrevista con el asistente social de información, el cual comunica a los solicitantes las posibilidades y dificultades de su solicitud. Aproximadamente, dos meses más tarde se les envía una carta comunicándoles el número de expediente asignado. A partir de ese momento, todos los lunes y miércoles, de 13 a 15 horas, existe un servicio de información telefónico. Se mantienen entrevistas informativas con los solicitantes en relación con cualquier otro aspecto, previa cita.

8. Sí, existen criterios orientadores. Se adjuntan al Anexo documental.

9. Actualmente hay 92 menores en situación de acogimiento familiar, pendientes de adopción.

La DGPMF nos envía junto con estos datos un informe sobre un programa de reforma desarrollado en Tenerife.

• Las Palmas.

1. Actualmente hay 254 menores declarados en desamparo en la provincia de Las Palmas. De ellos, 133 declaraciones se han producido durante 1995, junto con 28 revocaciones de desamparos declarados. A finales de 1994 había 144 declaraciones. Todos, salvo 19, están ingresados en centros propios o colaboradores.

2. De ellos, están pendientes de recogerse 19 menores, por diferentes causas.

En diez de los casos las familias se han negado a entregarlos voluntariamente; en cinco de ellos, pese a contar con autorización judicial, el GRUME insiste en conseguir una entrega pacífica y la recogida no se ha llevado a efecto todavía; en otros cinco casos la recogida se efectuará con la ayuda de la Policía Nacional (sic), tras varias notificaciones y requerimientos infructuosos a las familias; en ocho casos, dado el tiempo transcurrido desde que se declaró el desamparo y las dificultades de localización de los menores, los expedientes se encuentran en revisión por si conviene la revocación de las declaraciones en beneficio de los menores; el último caso se trata de una menor de 16 años, desaparecida, y todos los intentos de localización han resultado inútiles.

3. Aproximadamente se reintegra a los núcleos familiares el 10% de estos menores. Las familias se encuentran totalmente desestructuradas, y el problema económico es el menor, por debajo de las toxicomanías, los malos tratos físicos y psíquicos, los abusos deshonestos o el abandono. El plazo es variable, pero la estancia en los centros raramen-

te es inferior a un año, y se producen salidas alternativas a la familia biológica, como son el acogimiento o la adopción.

4. En el Centro Educativo de Arucas, semiabierto, con capacidad para 8 plazas, han ingresado 21 menores desde su apertura el 05/12/94, con edades entre 12 y 17 años (la mayor parte, entre 14 y 16 años) y periodos de medidas no superiores a un año, incluso cuando se trata de medidas combinadas (centro cerrado-semiabierto-libertad vigilada). No es usual la reincidencia. La medida de libertad vigilada se ha impuesto a 71 menores a lo largo de 1995, con edades entre 13 y 17 años, y con una duración aproximada de 2 años. 17 de estos casos es la segunda vez que cumplen esta medida.

5. Las evaluaciones de las medidas se hacen con periodicidad semanal, partiendo de un programa establecido por cada juzgado, orientado por el Juzgado de Menores.

La libertad vigilada tiene un periodo de observación de dos meses, con evaluaciones semanales para determinar su efectividad y establecer el proyecto educativo individual. En ocasiones es preciso cambiar la medida antes de que transcurra este plazo.

En el centro cerrado, las evaluaciones semanales se refunden en un informe mensual de análisis de evolución, en el que se aporta información familiar sobre conducta fuera del centro y relaciones familiares.

Transcurrido un tiempo prudencial, en casos concretos, puede plantearse al Juzgado de Menores la modificación de la medida.

6. En el centro de Arucas, de los 21 menores ingresados, sólo se ha observado cambio de conducta en 5 casos; en otros 4, aunque su comportamiento en el centro ha sido correcto, a poco de haber concluido la medida han reincidido. En los casos de libertad vigilada, 14 han cambiado su comportamiento y otros tantos han mejorado su actitud personal, siendo en total la medida positiva en 30 casos. No obstante, al no hacerse seguimiento postmedida (que correspondería a la red primaria), es tan difícil asegurar que no se dé un retorno a nuevos hábitos como negar la posibilidad de mantenimiento de la mejora adquirida.

7. Tanto la Comisión de Adopción como la de Tutela y Guarda se reúnen con periodicidad mensual y su funcionamiento es el adecuado y establecido en el Decreto 103/94, de 10 de junio (se relaciona el mismo procedimiento ya expuesto para la provincia de Santa Cruz de Tenerife).

8. Existen unos criterios orientadores recogidos en el art. 34.2 del Decreto 103/94, que son los aplicados por los equipos de valoración de las unidades provinciales de adopción. Dada la condición de criterios orientadores, puede variar su interpretación y aplicación por los distintos equipos, o tomarse en cuenta diversas circunstancias de los solicitantes. Para eliminar disparidades se llevan a cabo reuniones de coordinación para la interpretación de los criterios.

9. Actualmente hay 54 menores en situación de acogimiento en su familia extensa, y 6 menores acogidos en familia ajena, cuya situación está en proceso de regularización.

Los acogimientos de hecho sólo pueden iniciar el proceso de regularización desde que son conocidos por la DGPMF, y esto sólo ocurre cuando se detecta alguna situación que afecte al menor y sea preciso intervenir. Son raros los casos en que la regularización se plantea voluntariamente por la familia acogiente.

b) Evaluación de la respuesta social

Aunque la institución es consciente de que en el apartado de quejas sólo recibimos una parte de los casos –quizás los más extremos– en que interviene la Administración, y de que no representan la totalidad ni la calidad de los servicios públicos, sí hemos de ponerlos de manifiesto; y ello con dos objetivos.

Por una parte, porque a través de su tipología se observa la evolución, a lo largo de los últimos dos años, hacia una mayor cualificación del sujeto y del objeto de queja. Respecto al sujeto, ya no se trata exclusivamente de quejas individuales, sino que colectivos, asociaciones, sectores profesionales (incluso interdisciplinarios), y responsables públicos, solicitan la intervención de la institución en uno u otro aspecto. Respecto al objeto, no se plantean sólo aspectos puntuales de la intervención, sino que la población se muestra preocupada por los problemas genéricos de los menores; realizan ya un análisis sobre el contexto socio-económico, de salud, de educación, en que se desarrollan los menores, y plantean una línea de actuaciones a diversas Administraciones: la mediación, la transversalidad y la actuación integral se solicitan ya en los documentos de queja.

Por otra, porque, como se ha dicho en reiteradas ocasiones en los informes anuales, la actividad de reclamación es una forma de participación importante de la población en los asuntos públicos, y cumple una doble función: plantea problemas a la Administración pero le proporciona información, exige derechos y actuaciones, pero coadyuva a la mejora de la defensa de los intereses generales. Paralelamente, hay que valorar la actividad de respuesta de la Administración pública a las cuestiones que se le trasladan respecto a estos expedientes de queja, en la que también se ha avanzado hacia una cualificación de los informes, a raíz del inicio de una mayor actividad de investigación por esta institución en este área.

IV.4. Actividad informativa de los medios de comunicación.

Los medios de comunicación han mostrado, una vez más, que cuando se ponen a la labor como profesionales de la información desempeñan una tarea absolutamente vital e imprescindible en la sensibilización y en la educación de la comunidad a la que sirven. A raíz de la primera parte de este informe, se evidencia un mayor interés por las cuestiones de menores, no sólo a través de artículos de opinión²⁵, sino mediante una actividad informativa directa de noticias, declaraciones, entrevistas o reproducción de informes de los sectores institucionales o asociativos de atención específica²⁶.

Aunque lo más espectacular sean las cifras o la denuncia de hechos graves en la población infanto-juvenil²⁷, es preciso insistir en que la actividad informativa no puede contemplarse sólo como una publicación de noticias en un solo sentido, sino que actúa como un mecanismo de doble dirección. Además de difundir una actividad y un estado de opinión de los responsables públicos entre la ciudadanía, colabora en la sensibilización y conocimiento del problema por la población, y, recíprocamente, canaliza sus insatisfacciones hacia la participación, con sus denuncias o manifestaciones, e, incluso, recoge y transmite demandas de servicios, atención específica o colaboración de las instituciones²⁸.

En estos meses se publica una información más amplia y más rica sobre aspectos de la vida de los menores institucionalizados que posiblemente no eran conocidos por la población, como el funcionamiento, personal, menores atendidos, problemas y perspectivas de la institución de la Casa Cuna²⁹, o los centros de reforma³⁰. También se producen artículos en torno a la adopción, que colaboran en informar a la opinión pública acerca de la realidad no conocida del sistema de adopción, las fases del procedimiento, el funcionamiento de la selección de idoneidad, las condiciones requeridas de las parejas adoptantes y el número y tipo de menores en disposición de ser adoptados, así como sobre la filosofía que entraña el sistema de adopción regulado por la entidad pública responsable de la protección de los menores³¹.

Ciertos artículos de opinión se sitúan en la línea de examen de la filosofía adoptada por la Administración en las distintas intervenciones. Concretamente, se recogen opiniones de psicólogos en contra de las medidas de privación de libertad para menores delincuentes, argumentando el elevado coste de menor por año, y la necesidad de hacer hincapié en la prevención del fracaso escolar y en que la violencia no es irreversible³²; otro artículo justifica la declaración de desamparo y la separación del menor de su familia biológica para evitar que se críe en un ambiente de pobreza y marginación³³.

Se registra la preocupación de la opinión pública sobre la calidad de vida de los menores internados en centros de protección, y por la escasa comunicación que mantienen con sus familias (de 2.000 menores acogidos, se manifiesta que 800 jamás ven a sus familias, y 1.200 las ven los fines de semana)³⁴; también se refiere el mismo artículo a la insuficiencia de la medida de internamiento para la recuperación de los menores que han de cumplir medidas de reforma, y a la falta de aplicación total de la Ley 4/1992, de 5 de junio, de reforma de la ley reguladora de la competencia y el procedimiento de los juzgados de menores, por indefinición, contenido y procedimiento de las “medidas alternativas” que prevé para los menores delincuentes³⁵.

Recogen los medios de comunicación la preocupación del Delegado del Gobierno y el Consejo Provincial de Seguridad por el consumo de alcohol que se registra entre los menores de edad, y la intención de remitir a los medios de comunicación, los centros escolares, las asociaciones de padres y los organismos públicos un material de trabajo sobre el consumo de alcohol, a fin de que toda la sociedad tome conciencia de un problema que afecta tanto a los menores como a sus familias, y se extiende a la educación, salud y seguridad ciudadana³⁶.

También es un ejemplo más del examen de la situación de los menores en Canarias la información periodística sobre el Informe de la Fiscalía General del Estado, el cual recoge a nuestra comunidad autónoma, concretamente a la provincia de Las Palmas, entre las regiones con mayor nivel de conflictividad en el sector de población infanto-juvenil (tras Valencia, Madrid y Barcelona)³⁷.

La institución contribuye especialmente en este periodo a la tarea de sensibilización de la conciencia ciudadana, y participa en reuniones y en actos públicos y educativos sobre cuestiones de menores; la actividad se refleja en los medios de comunicación, que dedican un mayor énfasis y espacio a publicar entrevistas y declaraciones del Diputado del Común sobre estos asuntos³⁸.

Desde enero de 1995, El Diputado del Común trata sobre cuestiones de menores en entrevistas, mesas redondas y debates en radio y televisión, y en programas específicos³⁹.

Programa de TVE "Cada mañana", 02/03/95; programas de RNE y COPE, 16/03/95; "Las mañanas de Esteban", 22/03/95; Radio Lanzarote, 22/03/95; Mesa redonda en Radio Popular con DGPMF, 24/03.95; Radio Insular de Lanzarote, 27/03/95; Radio Paraíso, 06/04/95; programa "Nuestras instituciones, de RNE, 13/04/95; Programa de TVE "Canarias semanal", de TVE, 06/05/95; asimismo, interviene en debates sobre políticas sociales del Instituto Canario de Investigación y Desarrollo Social (ICAIDES), e imparte charlas o participa en coloquios en colegios públicos e institutos de Bachillerato⁴⁰; y asiste a actos representativos, como la inauguración de la Aldea Infantil SOS de Tenerife⁴¹; puesta de bandera en terrenos de las Aldeas Infantiles, en Las Medianías (Telde)⁴²; o inauguración de la oficina de UNICEF en Las Palmas de Gran Canaria⁴³.

V. RESULTADOS DEL ESTUDIO DE LA RED BÁSICA.

Como se especifica en el apartado de metodología de este informe, el trabajo de recuperación de datos respecto a la red primaria de atención a los menores se realizó a partir de las manifestaciones del personal de los servicios sociales de nuestros ayuntamientos y cabildos. El análisis de los resultados, por tanto, ha de tener en cuenta el componente subjetivo de la información recogida, ya que, en muchos casos, no se aplican criterios, conceptos ni contenidos homogéneos para designar las mismas realidades. Por ejemplo, la denominación "escuela de padres" la utilizan los profesionales encuestados tanto para designar el trabajo desarrollado por un sacerdote de la iglesia católica con grupos de madres interesadas en ese tipo de orientación, como para el realizado por un educador que se reúne cada cierto tiempo con madres que le plantean sus dudas educativas. Estos contenidos, obviamente diversos entre sí, sólo por poner un ejemplo, reflejan la disparidad conceptual de quienes llevan a cabo las políticas sociales; no obstante, se han reflejado y contabilizado en el estudio por respeto a las conceptualizaciones de los entrevistados.

De la información recogida por la Institución del Diputado del Común en la encuesta realizada en los 87 ayuntamientos y siete cabildos del archipiélago, cabe destacar lo siguiente:

V.1. Ayuntamientos.

a) Dotación.

Medios humanos:

Los problemas que afectan a la población infanto-juvenil son tratados indistintamente por el personal de los servicios sociales municipales. No existe, en los ayuntamientos, una dotación de personal estable, preparada y dedicada específicamente al área del menor, excepto en alguna corporación como la de Icod de los Vinos –unidad del menor–, Santa Cruz de Tenerife –unidad de infancia y familia–, o Granadilla de Abona –programa de intervención familiar–.

En otras, programas que se han desarrollado ininterrumpidamente a lo largo de varios años han adquirido carácter

de estabilidad, semejante al de un servicio específico. Así ocurre en el caso de La Orotava, donde el Programa de Prevención de la Marginación Infantil y el de Integración Social de Adolescentes llevan funcionando cinco años, con personal de los propios servicios sociales municipales y personal temporal del Plan Canario de Empleo o provenientes de convenios con la Escuela de Trabajo Social.

Llama la atención el hecho de que los equipos municipales no mantengan un criterio homogéneo respecto a qué profesionales deben integrarlos. En todos los ayuntamientos existe al menos un/a trabajador/a social, sin embargo el resto del personal varía desde animadores socioculturales a maestros de taller, pasando por psicólogos, pedagogos, educadores, "educadores familiares", abogados y sociólogos.

De las necesidades expresadas como urgentes por los encuestados destaca la de contar con personal administrativo para el desempeño de las tareas de gestión, y con "educadores familiares", considerándose a estos últimos como absolutamente imprescindibles en las labores de prevención.

PERSONAL DE LOS SERVICIOS SOCIALES MUNICIPALES

PERSONAL DE LOS SERVICIOS SOCIALES MUNICIPALES EN TENERIFE										
MUNICIPIO	TS	PS	P	E	EF	AS	MT	A	S	
ADEJE	2					2				
ARAFÓ	1	1				1				
ARICO	2	2	1		1	1				
ARONA	2									
BUENAVISTA	1	1								
CANDELARIA	2					1				
FASNA	1									
GARACHICO	1	1				1				
GRANADILLA	4	1	1	3	2	2	5			
LA GUANCHA	1					1				
GUÍA ISORA	2	1			1					
GÚMAR	1	1				2	1			
ICOD	5	2	1	2		1	1			
LA LAGUNA	1							1	1	
LA MATANZA	1				2		1			
LA OROTAVA	6	1		5	1	1				
PUERTO DE LA CRUZ	4	1				1		1		
REALEJOS	6	1		1		2	1	1		
EL ROSARIO	1	1				1				
SAN JUAN DE LA RAMBLA	1	1				1				
SAN MIGUEL	1					1				
SANTA CRUZ DE TENERIFE	**	8	1		2					
SANTA ÚRSULA	3					1				
SANTIAGO DEL TEIDE	1					1				
EL SAUZAL	1									
LOS SILOS	1									
TACCORONTE	2	1	1					1		
EL TANGUE	1									
TEGUESTE	1		1		1	4				
LA VICTORIA	1									
VILAFLOR	1									

* No está incluido el personal de centros.
 ** Sólo el personal de la Unidad del Menor, no incluido el de los servicios sociales municipales.

PERSONAL DE LOS SERVICIOS SOCIALES MUNICIPALES EN LA PALMA										
MUNICIPIO	TS	PS	P	E	EF	AS	MT	A	S	
BARLOVENTO	1					1				
BREÑA BAJA	1									
BREÑA ALTA	2					1				
FUENCALIENTE	1					2				
GARAFÍA	1									
LOS LLANOS	2	1		1						
EL PASO	1				1	1				
PUNTAGORDA	1					1				
PUNTALLANA	1					1				
SAN ANDRÉS Y SAUCES	1									
SANTA CRUZ DE LA PALMA	2	1				1				
TAZACORIE	1									
ILARAFE	1									
VILLA DE MAZO	1	1		4						

PERSONAL DE LOS SERVICIOS SOCIALES MUNICIPALES EN LA GOMERA										
MUNICIPIO	TS	PS	P	E	EF	AS	MT	A	S	
AGULO	1									
ALAJERÓ	1									
HERMIGUA	2					1				
SAN SEBASTIÁN	← 2	← 2								
VALLE GRAN REY	← 1							1		
VALLHERMOSO	← 2				← 2					

PERSONAL DE LOS SERVICIOS SOCIALES MUNICIPALES EN EL HIERRO										
MUNICIPIO	TS	PS	P	E	EF	AS	MT	A	S	
FRONTIERA		1								
VALVERDE	1					1				

PERSONAL DE LOS SERVICIOS SOCIALES MUNICIPALES EN GRAN CANARIA										
MUNICIPIO	TS	PS	P	E	EF	AS	MT	A	S	
AGAETE	1	1				1	1			
AGÜIMES	4			5		5				
ARTENARA	1									
ARUCAS	3	1	1					1		
IRIGAS	1	1						1		
GÁLDAR	1	1			1					
INGENIO	4	1		2	1	6		1		
MOGÁN	4	1	1				3	1		
MOYA	1	1	1				3			
LAS PALMAS	16					4	7			
SAN BARTOLOMÉ	3	2	1			6		1	1	
SAN NICOLÁS	2	1								
SANTA BRÍGIDA	3					1				
SANTA LUCÍA	5	2	1			5				
SANTA MARÍA	2					1				
TEJEDA	1					1				
TELDE	6	1			(6)	5				
TEROR	1					1				
VALSEGUILLO	2			1	1	2				
VALLESECO	1			1		2				
SAN MAITEO	+									

(): Estas personas son receptoras de Ayudas Económicas Básicas, a las cuales se ha formado para ello.
+ : En el momento de la entrevista carecía de personal en Servicios Sociales por falta de presupuesto.

PERSONAL DE LOS SERVICIOS SOCIALES MUNICIPALES EN FUERTEVENTURA										
MUNICIPIO	TS	PS	P	E	EF	AS	MT	A	S	
ANTIGUA	1									
BETANCURIA	1									
LA OLIVA	1		1	9						
PÁJARA	1									
PUERTO DEL ROSARIO	3				1					
TUNEJE	1									

PERSONAL DE LOS SERVICIOS SOCIALES MUNICIPALES EN LANZAROTE										
MUNICIPIO	TS	PS	P	E	EF	AS	MT	A	S	
ARRECFE	4				1	1		1		
HARÍA	1									
SAN BARTOLOMÉ	1									
TEGUISE	1	1				3				
TÍAS	1					1				
TINAJO	1									
YAUZA	1									

TS: Trabajador social
PS: Psicólogo
P: Pedagogo
E: Educador
EF: Educador familiar
AS: Animador sociocultural
MT: Maestro de taller
A: Abogado
S: Sociólogo

Es significativo también el hecho de que la formación específica para tratar los problemas de los menores es asumida, en casi todos los ayuntamientos, por los propios trabajadores, y consiste en la asistencia a las jornadas que se hayan convocado al efecto, sobre todo por la DGPMF. Hemos entendido, por tanto, que no existe personal en estas corporaciones locales con una formación específica rigurosa en menores.

Por otra parte, el tipo de contratación del personal de servicios sociales, en su mayoría trabajadores temporales, supone una inestabilidad entorpecedora, cuando no impedidora, de la prestación del servicio. La unidad de infancia y familia del Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife puede servir de ejemplo práctico de lo que esto significa: si bien es de las pocas corporaciones que cuentan con una estructura específica dentro de la general de servicios sociales, de los ocho trabajadores dedicados a esta tarea, siete son temporales, lo que dará lugar a que, a partir de enero de 1996, la unidad quede funcionando con la única trabajadora fija que presta servicios en la misma.

TIPO DE CONTRATACIÓN, FORMACIÓN ESPECÍFICA EN MATERIA DE MENORES, DEPARTAMENTO ESPECÍFICO O ÁREA DESTINADA A MENORES

Gran Canaria

AYUNTAMIENTO	CONTRATACIÓN	FORMACIÓN EN MENORES	ÁREA ESPECÍFICA
AGAETE	FI(1)T	NO	NO
AGÜIMES	FI(3)T	NO	NO
ARTENARA	T	NO	NO
ARUCAS	FU(5)T	NO	NO
IRIGAS	T	NO	NO
GÁLDAR	FU(1)FI(1)T	NO	NO
INGENIO	FI(1)T	NO	NO
MOGÁN	FI(2)T	NO	NO
MOYA	FU(1)T	NO	NO
LAS PALMAS GC	FU(7)T	NO	NO
SAN BARTOLOMÉ	FU(7)FI(8)	NO	NO
SAN NICOLÁS	FI(1)T	NO	NO
SANTA BRÍGIDA	T	NO	NO
SANTA LUCÍA	FU(1)FI(8)T	NO	NO
SANTA MARÍA	FU(3)FI(2)T	NO	NO
SAN MAITEO	T	NO	NO
TEJEDA	T	NO	NO
TELDE	T	NO	NO
TEROR	FU(1)T	NO	NO
VALSEGUILLO	FI(6)	NO	NO
VALLESECO	T	NO	NO

Fuerteventura

AYUNTAMIENTO	CONTRATACIÓN	FORMACIÓN EN MENORES	ÁREA ESPECÍFICA
ANTIGUA	FI	NO	NO
BETANCURIA	T	NO	NO
LA OLIVA	FI(1)T	NO	NO
PÁJARA	FI	NO	NO
PUERTO DEL ROSARIO	FU(1)T	NO	NO
TUNEJE	T	NO	NO

Lanzarote

AYUNTAMIENTO	CONTRATACIÓN	FORMACIÓN EN MENORES	ÁREA ESPECÍFICA
ARRECFE	FU(4)T	NO	NO
HARÍA	FI(1)T	NO	NO
SAN BARTOLOMÉ	FI(1)T	NO	NO
TEGUISE	T	NO	NO
TÍAS	FU(1)FI(2)T	NO	NO
TINAJO	T	NO	NO
YAUZA	T	NO	NO

Tenerife

AYUNTAMIENTO	CONTRATACIÓN	FORMACIÓN EN MENORES	ÁREA ESPECÍFICA
ADEJE	T	NO	NO
ARAFE	T	NO	NO
ARICO	T	NO	NO
ARONA	T	NO	NO
BUENAVISTA	T	NO	NO
CANDELARIA	T	NO	NO
FANSA	T	NO	NO
GARACHICO	T	NO	NO
GRANADILLA	T	SI	SI*
LA GUANCHA	T	NO	NO
GUÍA DE ISORA	T	NO	NO
GÜÍMAR	FI(3)T	NO	NO
ICOD	FI(2)T	NO	SI
LA LAGUNA	FUFI	NO	NO
LA MATANZA	T	NO	NO
LA OROTAVA	T	NO	NO
PUERTO DE LA CRUZ	FU(2)FI(6)T	NO	NO
PUERTO DE LA CRUZ	FU(3)FI(2)	NO	NO
REALAJOS	FI(3)T	NO	NO
EL ROSARIO	FI(2)T	NO	NO
SAN JUAN DE LA RAMBLA	T	NO	NO
SAN MIGUEL	T	NO	NO
SANTA CRUZ DE TENERIFE	FU(1)T	NO	SI
SANTA ÚRSULA	T	NO	NO
SANTIAGO DEL TEIDE	T	NO	NO
EL SAUZAL	T	NO	NO
LOS SILOS	T	NO	NO
TACORONTE	FI(1)	NO	NO
EL TANGUE	T	NO	NO
TEGUESTE	T	NO	NO
LA VICTORIA	T	NO	NO
VILARCI	T	NO	NO

* Área específica en Granadilla de Abona. Programas y Servicios: Mini-residencia infantil "Mater-Mia"; centro de día "Guaydil"; programa de intervención familiar; programa de actividades extraescolares con carácter preventivo, exclusivamente.

La Palma

AYUNTAMIENTO	CONTRATACIÓN	FORMACIÓN EN MENORES	ÁREA ESPECÍFICA
BARLOVENTO	T	NO	NO
BREÑA ALTA	FU (1)T	NO	NO
BREÑA BAJA	T	NO	NO
FUENCALIENTE	T	NO	NO
GARAFÍA	T	NO	NO
LOS LLANOS	FI (3)T	NO	NO
EL PASO	FI (3)	NO	NO
PUNTAGORDA	T	NO	NO
PUNTALLANA	FI (1)T	NO	NO
SAN ANDRÉS Y SAUCES	FI	NO	NO
SANTA CRUZ DE LA PALMA	FI (6)T	NO	NO
TAZACORTE	T	NO	NO
TUARAFE	T	NO	NO
VILLA DE MAZO	FI (1)T	NO	NO

La Gomera

AYUNTAMIENTO	CONTRATACIÓN	FORMACIÓN EN MENORES	ÁREA ESPECÍFICA
AGULO	T	NO	NO
ALAJERÓ	T	NO	NO
HERMIGUA	T	NO	NO
SAN SEBASTIÁN	T	NO	NO
VALLE GRAN REY	FI (1)T	NO	NO
VALLEHERMOSO	FI (1)T	NO	NO

El Hierro

AYUNTAMIENTO	CONTRATACIÓN	FORMACIÓN EN MENORES	ÁREA ESPECÍFICA
FRONTERA	T	NO	NO
VALVERDE	T	NO	NO

F: Funcionarios
 FI: personal laboral fijo
 T: personal laboral temporal (el resto)

Recursos materiales:

Es unánime la afirmación de los trabajadores municipales respecto a la falta de recursos económicos para afrontar las necesidades del área de servicios sociales, en general, y la subárea de menores, en particular. Es este un sector de la actividad del ayuntamiento que se nutre en parte de los presupuestos municipales, y, en parte, muy importante, de las ayudas de otras Administraciones públicas (subvenciones, plan concertado...). El retraso en la concesión de la ayuda hace que se resienta el cumplimiento de las previsiones de los programas de intervención, con la consiguiente repercusión en la población atendida e, incluso, en muchas ocasiones, la interrupción del servicio cuando éste estaba siendo prestado por personal sujeto a contratación temporal.

Un ejemplo es el Centro de Día de Atención Intermedia del Puerto de la Cruz, que en un principio contaba con tres educadores, una trabajadora social y una cocinera, y con una subvención de 10 millones de pesetas de la DGPMF, y, tras la reducción de la subvención a 2 millones de pesetas, en 1992, limitó el personal a un educador y una cocinera, insuficientes a todas luces para atender a 35 menores; en 1994, se incrementó la subvención a tres millones de pesetas.

De acuerdo con los testimonios recogidos, 20 municipios canarios cuentan con escuelas infantiles, y 7 con "escuelas de padres". Las escuelas infantiles de los pueblos de Santa Brígida, San Mateo, La Orotava, El Sauzal, Icod de los Vinos y Valverde están en construcción, si bien esta última paralizada por falta de recursos. La de Puerto del Rosario está pendiente de apertura; la de Tacoronte no está equipada; la de Santa Cruz de La Palma cerrada; la de Tuineje también cerrada por falta de presupuesto y la de Agulo se preveía -en el momento de la visita- su cierre para el mes de diciembre, por la misma razón.

En el desempeño de aquellas tareas que podríamos agrupar en lo que hemos denominado "etapa de protección" hay trece municipios que cuentan con inmuebles destinados a hogares infantiles o casas de acogida, tres de ellos sin uso alguno: el piso tutelado de Güímar y la casa de acogida de Hermigua por falta de recursos económicos, mientras que el piso tutelado de Arico está inactivo por no existir demanda en el propio término municipal.

En cuanto a la asistencia específica a menores y sus familias, las corporaciones de Granadilla de Abona y Puerto de la Cruz han establecido centros -centro Guaydil y centro de día de atención intermedia- para la atención a menores con problemas, como un recurso alternativo a la institucionalización.

PRESTACIONES Y SERVICIOS MUNICIPALES EN LA SUBÁREA DEL MENOR

GRAN CANARIA	
AGAETE	Escuela de padres
AGÜJMES	Tres casas de acogida, escuela infantil
ARIENARA	
ARUCAS	
IRIGAS	Escuela infantil
GÁLDAR	Escuela infantil
INGENIO	Hogar de menores
MOGÁN	Escuela infantil
MOYA	Talleres
LAS PALMAS GC	6 Escuelas infantiles, Atención a mísmo
SAN BARTOLOME	Hogar infantil, dos escuelas infantiles
SAN NICOLÁS	
SANTA BRÍGIDA	Escuela infantil (construcción)
SANTA LUCÍA	Diez casas de acogida, tres escuelas infantiles
SANTA MARÍA	Escuela de padres
TEJEDA	
TELDE	Tres hogares infantiles, tres escuelas infant.
TEROR	
VALSEGUILLO	
VALLESECO	
SAN MATEO	Escuela infantil (en construcción)

FUERTEVENTURA	
ANTIGUA	
BETANCURIA	
LA OLIVA	Escuela infantil
PAJARA	Escuela infantil (Maro Jable)
PUERTO DEL ROSARIO	Escuela infantil (pendiente de apertura)
TUINEJE	Escuela infantil (cerrada falta presupuesto)

LANZAROTE	
ARRCIFE	
HARÍA	
SAN BARTOLOME	Escuela infantil
TEGUISE	Escuela infantil
TÍAS	Escuela infantil, escuela de padres
TINAJO	
YAUZA	

TENERIFE	
ADEJE	Ludoteca (pendiente de apertura)
ARAFE	
ARICO	Piso tutelado (no abierto)
ARONA	Piso tutelado (no abierto)
BUENAVISTA	
CANDELARIA	
FASNA	
GARACHICO	
GRANADILLA	Hogar de menores y centro de día
LA GUANCHA	
GUÍA ISORA	
GÜÍMAR	Piso tutelado (no abierto)
ICOD	Hogares de menores, escuela infantil (construc.)
LA LAGUNA	Das ludotecas (por la mañana funcionan como escuelas infantiles. Das veces por semana se realizan escuelas de padres)
LA MATANZA	Escuela infantil
LA OROTAVA	Hogar de menores, escuela infantil (construc.)
PUERTO DE LA CRUZ	Centro de día, escuela de padres
REALEJOS	"Escuela de padres"
EL ROSARIO	Escuela infantil
SAN JUAN DE LA RAMBLA	
SAN MIGUEL	
SANTA CRUZ DE TENERIFE	Unidad del menor
SANTA ÚRSULA	
SANTIAGO DEL TEIDE	
EL SAUZAL	Escuela infantil (en construcción)
LOS SILOS	
TACORONTE	Escuela infantil (no equipada)
EL TANGUE	
TEGUESTE	
LA VICTORIA	
VILAFLORES	

LA PALMA	
BARLOMEO	
BREÑA BAJA	
BREÑA ALTA	Escuela infantil
FUENCALIENTE	Escuela infantil
GARAFÍA	
LOS LLANOS	Escuela infantil
EL PASO	"Escuela de padres"
PUNTAGORDA	
PUNTIALLANA	
SAN ANDRÉS Y SAUCES	
SANTA CRUZ DE LA PALMA	Escuela infantil (no abierta)
TAZACORRE	
TUABARE	
VILLA DE MAZO	Escuela infantil

LA GOMERA	
AGULO	Escuela infantil, clase probable en diciembre de 1995 por falta de presupuesto
ALAJERÓ	
HERMIGUA	Casa de acogida (cerrada falta de presupuesto)
SAN SEBASTIÁN	Escuela infantil
VALLE GRAN REY	
VALLHERMOSO	Hogar de menores

EL HIERRO	
FRONTIERA	
VALVERDE	Escuela infantil en construcción paralizada por falta de recursos

b) Funciones y competencias.

El hecho de que en la casi totalidad de los entes locales no exista una subárea de la actividad de servicios sociales dedicada a la atención integral hacia la población infanto-juvenil, con dotación de medios humanos y materiales, unido a la escasez de personal que, en general, padecen los servicios sociales de los ayuntamientos, supone que las competencias de gestión de prestaciones y las administrativas absorben gran parte del tiempo de trabajo. En algunas corporaciones –caso del ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria– la actividad en relación con los problemas de la población infantil se ciñe casi exclusivamente a cumplimentar la demanda que reciben de la DGPMF, sin conseguirlo al 100%. En otras, se sigue el criterio de la inmediatez, atendiendo los casos que llegan en función de los recursos con los que se cuenta.

En general, las funciones de prevención, promoción y reintegración social atribuidas a los ayuntamientos por la Ley 7/85, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, en su artículo 25.2 k), se ejercen de forma insuficiente ya que falta tiempo y personal para realizar planes preventivos o asistenciales (programas de educación familiar, campañas de difusión de los servicios, trabajo de seguimiento con las familias, detección temprana de los problemas, etc.).

c) Procedimiento y actuaciones.

Llama poderosamente la atención el resultado de la encuesta sobre el número de menores en riesgo en los distintos municipios. La conclusión clara es que no se aplican indicadores objetivos para diagnosticar esta situación que, en definitiva, es la que da lugar a la intervención de la Administración pública.

No obstante, el recuento de los menores que, según los trabajadores entrevistados, se encuentran en situación de alto riesgo en Canarias, supera incluso el número de 6.000 apuntado en la primera parte de este informe de acuerdo con los datos del PIIMAR. Es más, los testimonios recogidos se referían a que la cifra real es aún superior, ya que ellos sólo pueden contabilizar aquellos casos que conocen y atienden, pero existe una bolsa de

menores con problemas que necesitan atención específica y a la que no llegan las Administraciones públicas canarias.

POBLACIÓN, MENORES Y MENORES EN RIESGO POR MUNICIPIOS

GRAN CANARIA			
AYUNTAMIENTO	HABITANTES	MENORES	MENORES EN RIESGO
AGUETE	6.300	1.160	20
AGÜINES	18.078	4.473	10
ARTENARA	1.434	150	8
ARUCAS	29.715	8.100	162
FERGAS	6.200	1.366	20
GÁLDAR	21.000	6.392	26
INGENIO	22.000	6.649	60
MOGÁN	9.000	2.794	17
MÓYA	8.288	1.836	46
LAS PALMAS GC	400.000	110.234	114
SAN BARTOLOMÉ	35.000	4.949	501
SAN NICOLÁS	7.754	2.020	20
SANTA BRÍGIDA	20.000	3.691	91
SANTA LUCÍA	40.000	10.909	300
SANTA MARÍA	13.000	3.000	40
TEJEDA	2.341	314	12
TELDE	66.000	28.906	920
TELDE	10.600	2.640	60
TEROR	7.315	2.304	34
VALDEGUILLO	4.896	680	26
VALLESECO	7.366	1.678	267
SAN MATEO			267
TOTAL			2.781

FUERTEVENTURA			
AYUNTAMIENTO	HABITANTES	MENORES	MENORES EN RIESGO
ANTIGUA	2.800	700	16
BETANCURIA	694	133	6
LA OLIVA	6.943	1.600	26
PÁJARA	6.240	1.770	16
PUERTO DEL ROSARIO	18.836	6.472	493
TUNEJE	7.435	1.626	26
TOTAL			678

LANZAROTE			
AYUNTAMIENTO	HABITANTES	MENORES	MENORES EN RIESGO
ARRECIFFE	36.992	10.013	61
HARÍA	3.227	672	20
SAN BARTOLOMÉ	9.180	2.378	40
TEGUISE	9.613	2.563	16
TÍAS	10.437	3.000	20
TINAJO	3.692	666	16
VAIZA	4.000	766	20
TOTAL			181

TENERIFE			
AYUNTAMIENTO	HABITANTES	MENORES	MENORES EN RIESGO
ADEJE	30.420	2.000	140
ARAIFO	4.667	840	13
ARONA	6.000	863	60
ARONA	72.610	8.046	66
BUEAVISTA	5.400	1.080	12
CANDELARIA	12.106	2.926	16
FANJAL	2.600	170	10
GARACHICO	6.032	797	31
GRANADILLA	20.000		201
LA LAGUNA	5.300	2.000	40
LA GUANCHA	12.946	4.277	76
GÜÍMAR	15.391	4.260	160
ICOD	22.146	6.091	196
LA LAGUNA	120.000	36.391	362
LA MATANZA	6.390	1.800	120
LA OROTAVA	36.187	8.606	394
PUERTO DE LA CRUZ	27.426	6.296	300
LOS REALES	33.688	9.660	20
EL ROSARIO	10.600	2.700	100
SAN JUAN DE LA RAMBLA	4.800	300	76
SAN MIGUEL	6.023	1.670	0
SANTA CRUZ DE TENERIFE	201.172	60.000	309*
SANTA ÚRSULA	9.368	2.177	30
SANTO DOMINGO DEL TEIDE	6.879	1.600	40
EL SAUZAL	6.700	1.668	270+
LOS SILCOS	5.676	1.090	20
TACORONTE	19.000	4.666	418
EL TANQUE	3.068	780	30
TEGUESTE	8.433	2.000	10+
LA VICTORIA	7.639	1.816	46
VILAFLOR	1.670	296	6
TOTAL			2.636

* Unidad del menor
+ Familias
Nº menores de 20 años

LA PALMA			
AYUNTAMIENTO	HABITANTES	MENORES	MENORES EN RIESGO
BARLOVENTO	2.694	525	30
BREÑA BAJA	3.537	741	80
BREÑA ALTA	5.837	1.077	15
FUENCALENTE	1.830	353	26
GARAFÍA	2.032	576	34
LOS LLANOS	17.737	3.772	2
EL PASO	7.258	1.490	15
PUNTAGORDA	1.825	292	2
PUNTALLANA	2.998	394	5
SAN ANDRÉS Y SAUCES	5.399	1.033	4
SANTA CRUZ DE LAPALMA	17.754	4.411	60
TADICORTE	6.516	1.288	15
TLARATE	2.662	330	50
MILLA DE MAZO	5.069	1.278	50
TOTAL			384

LA GOMERA			
AYUNTAMIENTO	HABITANTES	MENORES	MENORES EN RIESGO
AGUILO	1.182	197	0
ALAJERÓ	1.147	200	5
HERMIGUA	3.146	375	15
SAN SEBASTIÁN	6.200	1.500	15
VALLE GRAN REY	3.142	1.200	7
VALLEHERMOSO	3.146	4	50
TOTAL			92

EL HIERRO			
AYUNTAMIENTO	HABITANTES	MENORES	MENORES EN RIESGO
FRONTERA	4.120	894	12
VALVERDE	3.650		20 o 30 +
TOTAL			32 o +

+Familias

Por otro lado, la intervención no está planificada y protocolizada en un procedimiento estandarizado que funcione automáticamente a partir de la detección del caso. La práctica totalidad de los profesionales se queja de la descoordinación institucional existente, lo que se traduce en:

- desconocimiento de las actuaciones que se llevan a cabo por la Dirección General,
- intervenciones paralelas (DG/ayuntamiento), con el consiguiente desconcierto de la población atendida,
- no intercambio de la información respecto a los casos, lo que resta eficacia a la actuación,
- repetición de informes ya realizados por otros equipos,
- desconocimiento de a quién dirigirse dentro de la DGPMF.

Es una queja también generalizada la excesiva burocratización del sistema de intervención y la lentitud de las actuaciones llevadas a cabo por la DGPMF. Por esta razón, los trabajadores municipales declaran acudir a este órgano "sólo en último extremo" y para casos especiales, no como forma de relación habitual en la solución de los problemas que se les plantean.

También dentro de los propios ayuntamientos existe descoordinación entre las distintas concejalías. Así, los problemas de vivienda, empleo o educación (indicadores de posibles situaciones de riesgo para los menores) son tratados de forma aislada por cada departamento sin que, en muchos casos, se produzca intercambio de información.

Por otra parte, la idea de la cooperación con otras corporaciones locales se aplica como un sistema individual de relación entre los trabajadores sociales. En unos casos asumen, por ejemplo, la iniciativa de reunirse periódicamente (ocurre en Lanzarote); en otros, contactan con los servicios de otras entidades para resolver problemas concretos. No nos consta, sin embargo, que se hayan llevado a efecto experiencias de servicios mancomunados, excepto en el caso de Mogán/San Nicolás donde las trabajadoras

sociales nos comentaron que han existido intentos, formalizados incluso en acuerdos plenarios municipales, de mancomunar los servicios sociales, si bien la adopción de estos acuerdos no nos consta documentalmente.

No obstante, determinados centros de protección pensados en un principio para atender a la población infanto-juvenil del municipio reciben, de hecho, menores de toda la isla, por ejemplo el hogar de menores de Granadilla.

d) Problemas más frecuentes detectados en la población infanto-juvenil.

Los problemas más comunes en la población infanto-juvenil atendida se resumen en:

- malos tratos físicos y psíquicos,
- abandono (desnutrición, falta de higiene etc.),
- alcoholismo y drogodependencia en ciertos casos,
- abusos sexuales (de forma aislada y difícilmente detectables),
- absentismo escolar,
- precoz incorporación al mundo del trabajo, sobre todo en los municipios rurales,
- minusvalías físicas y psíquicas sin atención educativo/social.

Muchos de estos menores viven en familias desestructuradas o monoparentales, con problemas de alcoholismo o toxicomanías, malos hábitos de higiene o de salud, bajo nivel cultural o con problemas psíquicos o de retraso mental de los padres.

e) Prestación de servicios.

Los ayuntamientos canarios cuentan con recursos destinados a menores, ya sean programas de intervención (educativos, sanitarios, de prevención de toxicomanías, de ocio y tiempo libre etc.); centros de atención o asistencia (centros de día o unidades del menor); centros de guarda y tutela (hogares de menores, casas de acogida) o centros educativos (escuelas infantiles o escuelas de padres). Sin embargo, el establecimiento de estos recursos no está planificado desde la DGPMF y, en unos casos, no responde a las necesidades más apremiantes de la población del municipio; en otros, es insuficiente con relación a la demanda de servicios, y, en algunos, hasta hay sobredimensión de medios, y ciertos recursos están cerrados y sin uso alguno porque no es necesario para los requerimientos de la gente del lugar.

Los profesionales encuestados consideran que las escuelas infantiles y la educación familiar debería ser un servicio básico, para, de esta forma, abordar una tarea de prevención que, en la actualidad, en pocos municipios se desarrolla. Asimismo, que los centros de atención diaria, que son entendidos como una alternativa a la institucionalización de los menores, deberían ser potenciados, dada su efectividad, dotándolos del personal y la infraestructura adecuada. Se estima igualmente necesario asegurar la continuidad de los programas de intervención que se interrumpen debido a la inestabilidad del personal o de la financiación, así como arbitrar respuestas a los problemas de los menores con discapacidades psíquicas, hoy no suficientemente atendidos en las políticas sociales.

Por otra parte, algunos equipos manifiestan la necesidad de contar con espacios físicos más adecuados para recibir a los usuarios, en los que se pueda garantizar suficientemente la confidencialidad de los asuntos tratados.

En cuanto al horario de atención al público, la mayoría de los ayuntamientos lo establecen únicamente durante la mañana, lo que no facilita la asistencia a todos los sectores de la población trabajadora. Es preciso hacer hincapié en el hecho de que los servicios de atención a las necesidades sociales son de tal carácter que se crean expresamente en función de una demanda potencial y, en consecuencia, sus características no deben ser las generales de los servicios administrativos de los ayuntamientos, sino estar adaptadas a las circunstancias de la población a la que van a atender y a los problemas que la afectan.

V.2. Cabildos insulares.

De los datos recogidos respecto a los cabildos insulares se extrae la conclusión de que el único recurso de que disponen son los centros de protección existentes en Gran Canaria (3), Tenerife (1), Fuerteventura (1) y Lanzarote (1). No realizan programas de intervención sino de forma esporádica, no tienen organizada área de menores dentro de los servicios sociales ni personal específico para esta tarea. En general, su función se limita a recoger en los centros propios a los menores que envía la DGPMF y ésta se encarga del tratamiento y el seguimiento de los casos. La coordinación es prácticamente nula y la actividad se reduce casi exclusivamente a la tramitación de ayudas familiares.

La consecuencia que se deduce de la reducida función de protección que llevan a cabo los servicios insulares es que, al no haberse realizado transferencias de competencias en esta materia, no se establecen las pautas de trabajo regular que serían necesarias ni se desarrollan las actividades que fueran menester. Sólo se mantienen las prestaciones que la inercia ya ha consolidado desde antaño, como es la referente a los centros que pertenecían a los cabildos y que se financian con una subvención dieta/niño/día de la DGPMF.

V.3. Evaluación de la red básica.

La evaluación que nos merece el estudio de la red básica en el archipiélago, a través de las manifestaciones de los trabajadores de los servicios municipales e insulares, se puede resumir en la constatación de que el análisis y las propuestas recogidas en la primera parte de este informe mantienen su vigencia y responden a una realidad que de manera urgente exige la puesta en práctica de políticas de planificación, descentralización y coordinación.

Esta tarea debe ser asumida, sobre todo y principalmente, por el Gobierno de Canarias de acuerdo con la *Ley 9/87, de 28 de abril, de Servicios Sociales*, pero también las corporaciones locales deben tomar conciencia de que, en tanto estructura administrativa más cercana a la población infanto-juvenil, son la primera respuesta pública a los problemas del colectivo más frágil de todos, que, por esta razón, necesita un tratamiento específico. La sola aceptación por los responsables públicos de Canarias de la importancia del problema y de que la infancia, como grupo especialmente vulnerable, necesita un plus de dedicación, conduciría a la adopción de políticas municipales radicalmente diferentes. No debemos seguir aceptando el hecho de que el primer escalón administrativo de atención a los menores esté constituido por una estructura desorganizada, descoordinada, precaria y escasa de medios humanos y materiales.

Sabemos de la buena voluntad, los ímprobos esfuerzos y la imaginación financiera de muchos de los gestores locales para obtener recursos con los que poder ofrecer todo aquello que sus respectivas poblaciones necesitan, demandan o exigen, pero no es menos cierto que la atención integral que merece y requiere la población infanto-juvenil de Canarias obliga a todos los gestores públicos, particularmente a los locales, a replantearse y revisar los criterios y las prioridades con que se elaboran y practican las políticas sociales y, sobre todo, aquellas que van dirigidas al colectivo más frágil que habita en sus respectivos ámbitos territoriales.

VI. ESTUDIO DE NORMATIVA. Análisis técnico del reparto competencial vigente antes de analizar el problema de la transferencia o la delegación.

VI.1. Normativa de aplicación.

En la primera parte de este informe extraordinario al Parlamento de Canarias se dejaba constancia de la normativa que resultaba de aplicación a las políticas sociales destinadas a obtener una atención integral a la población infanto-juvenil, por lo que no insistiremos en la misma, al no haber sufrido modificaciones que deban ser objeto de reseña. Pero, respecto a la aplicación de las disposiciones vigentes en la materia, sí debemos detenernos en la articulación del sistema de competencias que rige la actuación de las distintas Administraciones públicas de Canarias.

Para ello, el punto de partida, ya expuesto en la primera parte del informe, debe ser la *Ley territorial 9/1987, de 28 de abril, de Servicios Sociales*, que, en su exposición de motivos, muestra el propósito de que el sistema de servicios sociales se articule conforme al principio de descentralización, mediante el desplazamiento de competencias y gestión de servicios a los cabildos insulares y ayuntamientos o mancomunidades municipales. Este principio se plasma también en el artículo 1 de la ley, en el que establece que el sistema se desenvuelva con "proximidad al ciudadano en su propio entorno, garantizándose la efectiva desconcentración y adecuada territorialización de los servicios sociales".

Sin embargo, en lo que a la materia de menores se refiere, que debe considerarse como una de las áreas prioritarias de los servicios sociales, como ya se puso de manifiesto en la primera parte del informe, se observa un predominio de la centralización, de forma tal que la implicación de las entidades locales canarias en esta función pública es bastante escasa o, en algunos supuestos concretos, inexistente.

Esta constatación parece pugnar con las previsiones legales, puesto que la *Ley territorial 9/1987, de Servicios Sociales*, diseña un reparto de competencias en materia de servicios sociales —entre los que se incluyen las funciones públicas relativas a los menores— que entendemos no ha sido puesto en práctica por las distintas Administraciones públicas afectadas por el ámbito de aplicación de aquella.

Esta institución no puede entender la razón de lo anterior, pues a salvo de la opinión manifestada por los trabajadores sociales de alguna de las corporaciones locales de que no actúan en el ámbito de menores por carecer de competencia, no parece discutible o discutida la competencia en la materia de los entes locales del archipiélago,

dimane ésta de la legislación general de régimen local o de la específica Ley de Servicios Sociales.

Creemos que el reparto de competencias que realiza la Ley territorial 9/1987, de 28 de abril, en sus artículos 10, 12 y 13, es suficientemente expresivo para que el principio de descentralización que inspira la misma sea operativo y la gestión de los servicios del área de menores se lleve a efecto, fundamentalmente, por las entidades municipales o mancomunidades de las mismas, sin perjuicio de aquellos otros que deben gestionarse por parte de los cabildos insulares⁴⁴

En esta perspectiva, si tomamos como punto de partida, a efectos meramente expositivos, la posibilidad de que en el área de actuación de menores pueden distinguirse cuatro estadios o fases (la prevención, la detección, la protección-amparo y la reintegración socio-familiar) podría hacerse una interpretación de las disposiciones contenidas en la Ley de Servicios Sociales de Canarias conforme a la cual resultaría el siguiente reparto de competencias entre las Administraciones públicas canarias:

1. La prevención, detección y reintegración socio-familiar es una competencia compartida entre los ayuntamientos (o mancomunidades municipales) y los cabildos insulares.

2. La protección-amparo es competencia de la Administración pública de la Comunidad Autónoma de Canarias.

Respecto a la concurrencia de las entidades que conforman la Administración local, entendemos que el alcance de los distintos servicios que integran su competencia sobre el área de menores vendrá dado, de acuerdo con criterios objetivos y por aplicación del principio de eficacia, por la necesidad de que se preste y gestione el servicio con ámbito municipal o insular.

Así, a título de ejemplo, entendemos que la prevención y detección deben estar ineludiblemente asumidas por las entidades municipales (ayuntamientos o mancomunidades), para dar cumplimiento al principio de proximidad al ciudadano en su propio entorno, previsto en el artículo 1, número 2, apartado g), de la Ley de Servicios Sociales de Canarias.

Pero esta afirmación no supone el desapoderamiento de competencia de los cabildos insulares, por cuanto, de acuerdo con las previsiones de la legislación general de régimen local y de la Ley de Servicios Sociales, corresponde a los mismos prestar a las entidades municipales "asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica" [artículo 12.g) de la Ley territorial 9/1987, de 28 de abril].

A idéntica conclusión debe llegarse respecto al estadio de "reintegración socio-familiar".

Sin embargo, es preciso señalar que en estos estadios (prevención, detección y reintegración socio-familiar) se integran una serie de servicios, cometidos y actuaciones que, por aplicación de los criterios de economía y eficiencia que debe presidir la programación y ejecución del gasto público (artículo 31.2 CE) y del principio de eficacia que rige toda actuación de la Administración pública (artículo 103 CE), deben prestarse y gestionarse en el ámbito insular, de acuerdo con las necesidades que demanda el factor poblacional, como pueden ser centros de acogida, equipos multidisciplinarios de apoyo a la gestión municipal, etc.

En lo que se refiere a lo que hemos denominado estadio "protección-amparo", a la vista de las disposiciones estatutarias, legales y reglamentarias, entendemos que la com-

petencia la posee la Administración pública autonómica, aunque es preciso también tomar en consideración que los servicios, cometidos y actuaciones que la integran no siempre imponen su organización regional, por lo que deben utilizarse los mecanismos legales vigentes para cumplir el objetivo legal de una adecuada territorialización de los mismos.

En esta perspectiva, el mecanismo que entendemos idóneo es el de la delegación, en unos casos, en las entidades municipales, y, en otros, en los cabildos insulares. Esta es además la técnica de traslado de competencias a las entidades locales canarias a la que se remite especialmente la Ley de Servicios Sociales de Canarias.

Ahora bien, entendemos que para lograr una idónea territorialización de los servicios de atención integral a los menores es preciso que, detectadas las necesidades, por los órganos competentes de la comunidad autónoma se elabore y apruebe la planificación y programación de aquéllos, con la participación en el proceso de las entidades locales, así como de las entidades privadas y usuarios.

Esta consideración deriva del hecho de que, a través de los planes, pueden fijarse: las acciones políticas y administrativas que deben emprenderse; el calendario de ejecución de las mismas; la organización de los órganos y unidades administrativas precisas para su desarrollo; la ordenación de los recursos humanos con que cuentan las Administraciones públicas implicadas; los objetivos a alcanzar y los indicadores para evaluar los resultados; y la adecuada programación de los medios económicos disponibles.

Pese a lo expresado hasta este momento, la redacción de la Ley territorial 9/1987, de 28 de abril, pudiera plantear serias dificultades respecto a su aplicabilidad a todo el ámbito de la función pública relativa a los menores, en cuanto que, en su artículo 4, al fijar las áreas de actuación de los servicios sociales, previene en su apartado c):

"La atención y promoción del bienestar de la infancia, la adolescencia y la juventud, con el objetivo de contribuir a su pleno desarrollo personal, especialmente en los casos en que los entornos socio-familiar y comunitario tengan un alto riesgo social, sin perjuicio de las funciones específicas de protección y tutela de menores."

Pudiera interpretarse que el último inciso de este precepto —"sin perjuicio de las funciones específicas de protección y tutela de menores"— está excluyendo la concreta función pública de protección y tutela de menores del ámbito de aplicación de la Ley de Servicios Sociales de Canarias.

Además, el artículo 7 de la misma ley, al fijar los servicios sociales especializados, dispone en su número 3, apartado a), la organización obligatoria del servicio especializado:

"De la infancia y adolescencia. Tiene por objeto el desarrollo de actuaciones para la atención social de dicho colectivo, en orden a conseguir las mayores cotas de promoción y protección de las unidades habituales de convivencia que favorezcan el desarrollo armónico de niños y adolescentes."

Al referir la protección a "las unidades habituales de convivencia", no hace referencia a la protección de los menores en sí misma, con lo que también parece excluirla del ámbito de aplicación de la reiterada Ley de Servicios Sociales.

Por ello, la ambigüedad y generalidad con que aparece redactada la Ley territorial de Servicios Sociales, en la que no se fijan en todos los casos de forma inequívoca las concretas responsabilidades y competencias de las distintas Administraciones públicas canarias, parece aconsejar que, en un futuro inmediato, se proceda por vía legislativa a establecer el reparto de esas responsabilidades y competencias de forma tal que se clarifique el sistema de servicios sociales y, particularmente dentro del mismo, los servicios de atención integral a los menores.

Sin embargo, aun partiendo de la insuficiencia legal expresada, creemos que el ordenamiento en vigor ofrece los mecanismos necesarios para una adecuada y suficiente territorialización de los servicios que pueden considerarse integrados en el área de menores.

En esta perspectiva, la realidad cotidiana en el área de menores nos lleva a manifestar la necesidad de que se lleve a efecto una descentralización efectiva de los servicios relacionados con este ámbito funcional. Por ello, resulta preciso analizar la posibilidad de llevarla a la práctica con la legislación vigente.

A la vista de la *Ley territorial 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones públicas canarias*, parece que no existe una posibilidad de transferencia de competencias en materia de menores a los cabildos insulares ni a los ayuntamientos canarios, por cuanto tenemos presente que esta ley, en su disposición adicional segunda, sólo prevé, entre las competencias de la Administración pública de la Comunidad Autónoma cuyo ejercicio puede ser delegado total o parcialmente en los cabildos insulares, las relativas a los servicios sociales.

Esta fórmula de la delegación, en cuanto no constituye una fórmula de transferencia, traspaso o cesión de competencias en los cabildos insulares, parece que entra en contradicción con el propósito definido en la Ley territorial de Servicios Sociales, de configurar un sistema inspirado en el principio de descentralización, aunque el concepto de ésta que utiliza no coincide con su acepción técnica, sino más bien con la idea de reparto territorial del ejercicio de las competencias⁴⁵.

Esta contradicción es fácilmente constatable, puesto que la descentralización supone una transferencia de competencias de una entidad administrativa a otra, de la Administración pública de la Comunidad Autónoma de Canarias a los cabildos insulares y a los ayuntamientos o mancomunidades municipales, mientras que la delegación, en este caso intersubjetiva (es decir, entre distintas personas jurídicas: de una parte, la comunidad autónoma, y, de otra, los cabildos insulares y ayuntamientos), tan sólo produce una alteración del ejercicio de la competencia, sin afectar en ningún caso a la titularidad de la misma, que la sigue poseyendo la Administración pública de la Comunidad Autónoma.

En consecuencia, en cuanto el ordenamiento vigente en materia de articulación de competencias entre las distintas Administraciones públicas, constituido esencialmente por la citada Ley territorial 14/1990, de 26 de julio, consagra la delegación como fórmula de acercar la Administración de servicios sociales a la población, se ha producido el desplazamiento del principio de descentralización o adecuada territorialización que intentaba consagrar la citada Ley de Servicios Sociales.

Esta realidad normativa nos lleva a considerar las concretas posibilidades de traspaso del ejercicio de las competencias en materia de servicios sociales y, particularmente respecto al trabajo de seguimiento en el ámbito del menor, a las Administraciones públicas más inmediatas a la población, cuyo conocimiento de la realidad social y familiar en la que se desenvuelven los menores las hace más aptas para el cumplimiento de los principios que debe presidir la actuación de los poderes públicos en la materia, especialmente el del "tratamiento preventivo de detección de las causas que puedan originar la destrucción familiar, el desamparo de los menores y la prevención de situaciones de marginación" (artículo 3 del Decreto 103/1994, de 10 de junio).

En lo que se refiere a los cabildos insulares, el procedimiento, alcance y control de las delegaciones en las corporaciones insulares aparece detalladamente recogido en los artículos 51 a 55⁴⁶ de la reiterada Ley territorial 14/1990, de 26 de julio, aunque es preciso tener en cuenta, a la hora de fijar el haz de posibilidades de actuación que van a ser objeto de delegación en aquéllos, los principios legales formulados, fundamentalmente, en los artículos 9 y 10 de la tantas veces citada Ley territorial 14/1990, de 26 de julio⁴⁷.

Por lo que se refiere a la delegación de competencias de la Administración pública de la Comunidad Autónoma de Canarias en los ayuntamientos canarios, la misma puede llevarse a efecto en los términos y con el régimen jurídico previsto en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (según disponen los artículos 10.3 y 58 de la Ley territorial 14/1990, de 26 de julio), conforme a la cual pueden delegarse las competencias que afecten a sus intereses propios, siempre que con ello se mejore la eficacia de la gestión pública y se alcance una mayor participación ciudadana⁴⁸.

De acuerdo con lo anterior, deberán ser objeto de estudio, evaluación y concreción las competencias y/o facultades o actuaciones que se integran en ellas que son susceptibles de ser ejercitadas o realizadas bien por los cabildos insulares, bien por los ayuntamientos canarios, así como aquellas otras que, conforme a los principios legales citados, deben continuar ejercitándose por la Administración autonómica.

Al respecto, ya hemos señalado que, a efectos meramente expositivos, en el área de actuación de menores podrían distinguirse cuatro estadios o fases: la prevención, la detección, la protección-amparo y la reintegración socio-familiar.

Teniendo presente las disposiciones legales antes transcritas, desde una perspectiva técnico-jurídica no parece existir impedimento alguno para que las competencias administrativas encuadrables en cada uno de los referidos estadios puedan ser delegadas en los cabildos insulares y/o en los ayuntamientos, siempre conservando aquellas potestades y competencias que, estatutaria y legalmente, resultan indelegables, como pueden ser la potestad normativa, o la planificación y coordinación.

No obstante, la constatación de la realidad cotidiana parece aconsejar que no sea la Administración pública que ejercita las competencias relativas a la prevención, detección y reintegración socio-familiar la misma que ponga en práctica las facultades correspondientes a la protección-amparo del menor, pues en esta fase se producen con

frecuencia situaciones tensas y desagradables que pueden dificultar el trabajo de las personas que realizan las actividades propias de los otros tres estadios.

Por otra parte, quizá convenga insistir en que, respecto a las competencias cuyo ejercicio debe continuar realizándose por la Administración regional, alguna o algunas de las tareas y cometidos materiales que se integran en las mismas pueden ser susceptibles de realizarse por las corporaciones insulares –a través de la gestión ordinaria de servicios–, o por las entidades municipales– utilizando para ello la técnica de la encomienda de gestión, prevista en el artículo 15 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común⁴⁹.

Lo expuesto no excluye que, en el futuro y teniendo presente la experiencia adquirida con la fórmula de la delegación de competencias en los entes locales de Canarias, se recurra a la transferencia de competencias a los cabildos insulares o a atribuir las mismas como propias de las corporaciones insulares o, incluso, de los ayuntamientos, en el sentido expuesto más atrás.

No obstante, esta posibilidad en materia de servicios sociales pasa necesariamente, como también se ha señalado, por la aprobación de una nueva ley en este sentido (como puede ser una futura ley de distribución de competencias relativas a la atención integral de la población infanto-juvenil entre las distintas Administraciones públicas de Canarias), que, al mismo tiempo, suponga la modificación de la vigente Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones públicas canarias. Ello debido a que ésta sólo autoriza al Gobierno de Canarias para delegar, entre otros, el ejercicio de todas o alguna de las competencias relativas a los servicios sociales de la Administración autonómica en los cabildos insulares y los municipios en los términos establecidos en la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local.

VII. SÍNTESIS DE LOS COMENTARIOS AL INFORME RECIBIDOS EN EL PERÍODO DE AUDIENCIA.

Tras la redacción de esta segunda parte del informe extraordinario, la Institución del Diputado del Común de Canarias abrió, en enero de 1996 y durante el plazo de un mes, un periodo de audiencia y consultas a efectos de que todas las Administraciones, instituciones, asociaciones de iniciativa social y personas vinculadas a algún aspecto de la atención a la población infanto-juvenil, tuviesen la oportunidad de expresar sus comentarios y sugerencias al respecto y realizar las correcciones y aportaciones que considerasen necesarias.

El propósito que entraña este periodo de audiencia y consulta es el de practicar la escucha de todos los implicados en la materia, continuar con la metodología de impulso a la participación de la población en la gestión de los asuntos públicos, y tratar de alcanzar el máximo consenso en las propuestas que este alto comisionado eleve al Parlamento de Canarias, como resultado de la investigación. El objetivo final es que la reflexión que se produzca en el Pleno de la Cámara autonómica pueda disponer de la más amplia información y perspectivas de análisis respecto a esta materia.

La Institución del Diputado del Común de Canarias desea expresar un justo reconocimiento y agradecimiento

a todos aquellos que nos han proporcionado informaciones, realizado aportaciones, observaciones y críticas. Todas ellas, elaboradas con un alto rigor profesional e interés humano, y una actitud positiva de materializar un eficaz instrumento de defensa del colectivo más frágil de la sociedad, han de ser consideradas, por ello, como elementos constructivos de esta propuesta.

Se relacionan a continuación los comentarios recibidos, dejando constancia de que la exposición que se hace de los mismos es el resultado de un mero trabajo de síntesis documental, que en ningún momento incorpora elementos evaluativos de esta institución, y sólo suprime, por innecesarias, las citas jurídicas textuales que contenían dichos informes; los ejemplos o la información que ya constaba en el texto del informe extraordinario. Por otra parte, a efectos de confidencialidad, se han eliminado también las referencias a su autoría, excepto en términos genéricos (ámbitos judiciales, administrativos o asociativos).

Aparte de los comentarios concretos sobre las materias tratadas en el informe extraordinario, se señalan a continuación algunas evaluaciones generales que se han hecho sobre la incidencia del referido informe:

“El mismo supuso una sacudida en la conciencia social e instituciones, que parecían haberse dormido, y actuó como revulsivo para intentar mejorar, coordinar y planificar a instituciones y organismos relacionados con el tema del menor”.

“La profundidad y el rigor con que se abordan los diferentes aspectos de la problemática del menor, el esfuerzo realizado por esa institución para vertebrar iniciativas y actuaciones en este campo y el conjunto de medidas que se proponen han sido acogidas con satisfacción por esta comisaría, y en especial por los profesionales que desarrollan su actividad en contacto con la población infanto-juvenil”.

“La elaboración de un informe sobre la situación del menor en el archipiélago canario está más que justificada. No hay que obviar la necesidad de proponer alternativas que impulsen y favorezcan la calidad de vida de la población infanto-juvenil”.

“El II Informe del Diputado del Común sobre la situación del menor en el archipiélago canario ofrece una información exhaustiva, al tiempo que orienta de una manera clara hacia donde deben encaminarse las intervenciones futuras”.

VII.1. Relación de instituciones y asociaciones consultadas.

El Cabildo Insular de El Hierro,
El Cabildo Insular de Fuerteventura,
El Cabildo Insular de Gran Canaria,
El Cabildo Insular de La Gomera,
El Cabildo Insular de Lanzarote,
El Cabildo Insular de La Palma,
El Cabildo Insular de Tenerife,

El Ayuntamiento de Frontera,
El Ayuntamiento de Valverde,

El Ayuntamiento de Antigua,
El Ayuntamiento de Betancuria,
El Ayuntamiento de La Oliva,
El Ayuntamiento de Pájara,
El Ayuntamiento de Puerto del Rosario,
El Ayuntamiento de Tuineje,
El Ayuntamiento de Agaete,
El Ayuntamiento de Agüimes,
El Ayuntamiento de Artenara,
El Ayuntamiento de Arucas,
El Ayuntamiento de Firgas,
El Ayuntamiento de Gáldar,
El Ayuntamiento de Ingenio,
El Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria,
El Ayuntamiento de Mogán,
El Ayuntamiento de Moya,
El Ayuntamiento de San Bartolomé de Tirajana,
El Ayuntamiento de San Mateo,
El Ayuntamiento de San Nicolás de Tolentino,
El Ayuntamiento de Santa Brígida,
El Ayuntamiento de Santa Lucía de Tirajana,
El Ayuntamiento de Santa María de Guía,
El Ayuntamiento de Tejeda,
El Ayuntamiento de Telde,
El Ayuntamiento de Teror,
El Ayuntamiento de Valsequillo,
El Ayuntamiento de Valleseco,

El Ayuntamiento de Agulo,
El Ayuntamiento de Alajeró,
El Ayuntamiento de Hermigua,
El Ayuntamiento de San Sebastián de La Gomera,
El Ayuntamiento de Valle Gran Rey,
El Ayuntamiento de Vallehermoso,

El Ayuntamiento de Arrecife,
El Ayuntamiento de Haría,
El Ayuntamiento de San Bartolomé,
El Ayuntamiento de Teguiise,
El Ayuntamiento de Tías,
El Ayuntamiento de Tinajo,
El Ayuntamiento de Yaiza,

El Ayuntamiento de Barlovento,
El Ayuntamiento de Breña Alta,
El Ayuntamiento de Breña Baja,
El Ayuntamiento de El Paso,
El Ayuntamiento de Fuencaliente,
El Ayuntamiento de Garafía,
El Ayuntamiento de Los Llanos de Aridane,
El Ayuntamiento de Mazo,
El Ayuntamiento de Tazacorte,
El Ayuntamiento de Tijarafe,
El Ayuntamiento de Puntallana,
El Ayuntamiento de Puntagorda,
El Ayuntamiento de San Andrés y Sauces,
El Ayuntamiento de Santa Cruz de La Palma,

El Ayuntamiento de Adeje,
El Ayuntamiento de Arafo,

El Ayuntamiento de Arico,
El Ayuntamiento de Arona,
El Ayuntamiento de Buenavista del Norte,
El Ayuntamiento de Candelaria,
El Ayuntamiento de El Rosario,
El Ayuntamiento de El Sauzal,
El Ayuntamiento de El Tanque,
El Ayuntamiento de Fasnia,
El Ayuntamiento de Garachico,
El Ayuntamiento de Granadilla de Abona,
El Ayuntamiento de Guía de Isora,
El Ayuntamiento de Güímar,
El Ayuntamiento de Icod de los Vinos,
El Ayuntamiento de La Guancha,
El Ayuntamiento de La Matanza de Acentejo,
El Ayuntamiento de La Orotava,
El Ayuntamiento de La Victoria de Acentejo,
El Ayuntamiento de Los Realejos,
El Ayuntamiento de Los Silos,
El Ayuntamiento de Puerto de la Cruz,
El Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna,
El Ayuntamiento de San Juan de la Rambla,
El Ayuntamiento de San Miguel de Abona,
El Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife,
El Ayuntamiento de Santa Úrsula,
El Ayuntamiento de Santiago del Teide,
El Ayuntamiento de Tacoronte,
El Ayuntamiento de Tegueste,
El Ayuntamiento de Vilaflor,

La Consejería de Empleo y Asuntos Sociales,
Los módulos insulares de Servicios Sociales,
La Dirección General de Protección del Menor y la Familia,

La Consejería de Sanidad y Consumo,
La Consejería de Educación, Cultura y Deportes,

Los Juzgados de Menores,
El Grupo de Menores del Cuerpo Nacional de Policía (GRUME),

La Fiscalía del Tribunal Superior de Justicia de Canarias,
La Fiscalía de la Audiencia Provincial Santa Cruz de Tenerife,

La Guardia Civil,
La Policía Judicial de la Guardia Civil,
Los colegios de abogados,
La Jefa del Servicio de Psiquiatría del Hospital Insular,

Hogar de Menores Portezuelos,
Hogar de Menores Mater Mía,
Hogar de Menores de Icod,
Hogar Virgen Poderosa,
Hogar Garoé,
Hogar Nuevo Futuro,
Hogar Betania,
Hogar de Menores de La Orotava,
Hogar Sagrada Familia,

Escuela Infantil Virgen del Carmen,
Escuela Infantil El Drago,

Escuela Infantil Asunción,
 Escuela Infantil Niño Jesús,
 Escuela Infantil Bentenuya,
 Escuela Infantil Aguamansa,
 Escuela Infantil Añaza,
 Escuela Infantil Anaga,
 Centro de Menores de Valle Tabares,
 Centro de Acogida de Menores Atacaite,
 Centro Madre Matilde Téllez,
 Centros de Información y Asesoramiento a la Mujer,
 Centro de Orientación Familiar,
 Centro Buen Consejo,
 Centro de Rehabilitación Infantil Criter,

Asociación Padre Anchieta,
 Asociación para la solidaridad y cooperación ACAFAM,
 Asociación de Protección de la Infancia Emaús,
 Asociación Pro Casas de Familia ACAFAM,
 Asociación de Mujeres Gara,
 Asociación Nuevo Futuro,
 Asociación Canaria de Protección de la Infancia,
 Coordinadora de Barrios,
 Coordinadora Defensa de la Infancia "Chinijos",
 Colectivo Afaro,
 Colectivo de Acogida e Integración Social de Menores,
 Colectivo de Defensa de la Infancia Chinijos,
 Aldeas Infantiles S.O.S.,
 Colegio Nuestra Señora de Gracia,
 Caritas Diocesana,
 Fundación Nuevo Futuro,
 Hospitalito de Niños,
 Hospital de Niños,
 Granja Escuela de Güfmar (ACAFAM),
 Movimiento Junior de Canarias,
 Ludoteca de La Isleta,
 Reeducación y reinserción social Transhumen,
 Reinserción Social de Menores Anchieta,
 Prevención de Menores Teberite,
 Seguimiento de Menores y Jóvenes,
 Rebumbio,
 El Buen Camino,
 Profesionales de Educación Infantil,
 Cooperación Juvenil San Miguel,

VII.2. Síntesis de las aportaciones.

a) En materia del marco legislativo de atención a la población infanto-juvenil.

La reciente aprobación de la *Ley Orgánica 1/96, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor*, que modifica parcialmente el Código Civil y la Ley de Enjuiciamiento Civil, supone, según su propia exposición de motivos, "una reforma en profundidad de las tradicionales instituciones de protección del menor reguladas en el Código Civil...; un amplio marco de protección vincula a todos los poderes públicos, a las instituciones específicamente relacionadas con los menores, a los padres y familiares y a los ciudadanos en general... reflejando una concepción de las personas menores de edad como sujetos activos, participativos y creativos, con capacidad de modificar su propio medio personal y social, de participar en la búsqueda

de y satisfacción de sus necesidades y en la satisfacción de las necesidades de los demás".

La nueva ley de protección del menor refuerza la posición del Ministerio Fiscal. Igualmente, desarrolla más las facultades y deberes de las entidades públicas en la defensa de los intereses de los menores, inspirados en la idea de agilizar y clarificar los trámites de los procedimientos administrativos y judiciales que afectan a los menores, y con la finalidad de evitar su indefensión.

b) En materia de distribución de competencias en la estructura de atención a la población infanto-juvenil.

Ninguno de los informes recibidos ha presentado propuestas alternativas al reparto competencial que se ofreció en el informe extraordinario del Diputado del Común. Muy al contrario, los comentarios son de aprobación.

En general, se objeta que la vigente legislación y el desarrollo normativo no delimitan de forma clara la responsabilidad de los ayuntamientos en los aspectos de prevención, detección y reintegración socio-familiar. No obstante, manifiestan algunos informes municipales que algunos ayuntamientos desarrollan programas de intervención y acciones integrales hacia menores.

Es un hecho, según afirman los informes aportados, que la DGPMF no ha asumido plenamente las competencias que, en materia de ejecución de medidas de reforma de menores delincuentes, le atribuyó en su día la Ley Orgánica 4/92, y ha invertido escasos recursos en este aspecto del menor. Ello no es óbice para que el menor de reforma aparezca en cuantas jornadas, reuniones, mesas de trabajo, estudios e informes se realizan desde cualquier ámbito, como un mero "convidado de piedra". Por ello, desde los juzgados de menores, quiere trasladarse al Parlamento de Canarias la preocupación de cuantos trabajan en el terreno de la reforma de menores, no sólo por la situación que se atraviesa actualmente sino por la que se prevé para un futuro no muy lejano, tras la entrada en vigor, en mayo de 1996, del nuevo Código Penal, el cual, al elevar la mayoría de edad penal a los 18 años, amplía el ámbito competencial de la DGPMF en materia de ejecución de medidas judiciales, ya que éstas se incrementarán.

En lo que respecta a la participación de los cuerpos y fuerzas de seguridad en relación con los menores de edad, el Cuerpo Nacional de Policía, en general, y el Grupo de Menores, en particular, realizan una labor continuada de servicio hacia la sociedad, y especialmente hacia ese sector social que por su edad merece mayor atención y especialización. El GRUME tiene competencias respecto a menores en los ámbitos de protección, reforma y situaciones de riesgo. Del total del trabajo realizado, alrededor del 70% son investigaciones y gestiones centradas en el aspecto de la protección, en contra de lo que en principio parece ser una función represiva de la institución policial.

El policía es un trabajador que, por su cometido, está en situación privilegiada para detectar y actuar en situaciones de riesgo, y desde la institución policial se nos transmite la actitud de estar abiertos a cuantas iniciativas se ofrezcan para mejorar el trabajo con menores, y a participar con sugerencias y comentarios de lo que se aprecia en su trabajo diario.

El informe de la Dirección General de la Guardia Civil nos indica que el informe extraordinario del Diputado del Común no hace mención a este cuerpo entre los sectores

profesionales de atención al menor, a pesar de que la mayor parte de las escuelas, hogares infantiles, casas de acogida y talleres, así como el mayor número de población de menores y menores en riesgo se encuentran en demarcación que compete a este cuerpo.

La situación de los menores que se encuentran en la calle durante el horario escolar, y la de aquellos que son utilizados para la mendicidad o para trabajos callejeros, forma parte de la función de vigilancia de la Policía.

Pese a que la prevención es una constante a lo largo del informe extraordinario, y que cuatro de los siete problemas más frecuentes en la población infanto-juvenil, a saber: malos tratos, abandonos, alcoholismo y drogodependencia y abusos sexuales, entran de lleno en la jurisdicción penal, sólo se nombra una vez la L.O. 21/1987, por la que se modifican determinados artículos del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil en materia de adopción, y la L.O. 4/1992, sobre reforma de la Ley Reguladora de la Competencia y el procedimiento de los Juzgados de Menores.

En ambas leyes se potencian las figuras del juez y el Ministerio Fiscal, teniendo el Juez de Menores la capacidad de desjudicializar la conducta delictiva del menor, aspecto este, según este informe, sumamente importante, contemplado en la Regla 4ª, artículo 2º de la citada ley: "elaboración por un equipo técnico de un informe sobre la situación psicológica, educativa y familiar, así como de su entorno social y, en general, sobre cualquier circunstancia que pueda haber influido en el hecho que se le atribuye". Contempla la citada ley la coexistencia del arbitrio judicial con un reforzamiento del Ministerio Fiscal, al asignarle a éste funciones de investigación y delimitación de los hechos y conductas (art. 2º, regla 2ª: "ordenando que la Policía Judicial practique las actuaciones...").

c) En materia de relaciones de cooperación y coordinación entre los órganos que participan en la atención a la población infanto-juvenil.

A través de los informes se aprecian una serie de dificultades en la relación entre el GRUME y la DGPMF, en los ámbitos de actuación siguientes:

La retirada de menores de su familia: Parece ser la materia de mayor conflicto entre ambas instituciones y en la que aparece comúnmente el GRUME como el órgano que obstaculiza su realización. El criterio del Grupo de Menores es que en las retiradas de menores debe primar el diálogo, la paciencia y la profesionalidad, y que sólo en casos muy concretos y en último extremo debe hacerse uso de la fuerza y la violencia, en concordancia con el informe extraordinario del Diputado del Común, "favoreciendo los recursos de mediación y evitando el recurso de la fuerza".

El GRUME expresa que siempre ha solicitado la presencia de un técnico de la DGPMF acompañando a los funcionarios policiales en las retiradas, y que se trate de una persona con la preparación adecuada. Desde principios de 1995, aproximadamente, en que empezaron a realizarse retiradas conjuntas, la persona designada para esa función no era, en opinión del GRUME, la idónea para poder entablar un diálogo o entendimiento con la familia del menor, pero aun así, y primando la urgencia de los casos, se han realizado retiradas.

Sobre los problemas habidos en relación con la retirada de menores se han producido múltiples reuniones, en las que se

ha llegado a acuerdos de colaboración que luego se han incumplido. En las últimas reuniones se ha aceptado por ambas partes que las solicitudes de autorización de entrada en domicilio por el GRUME sería el último paso que habría que dar, y que previamente sería notificada a la familia de forma oficial la obligatoriedad de entregar al menor/res declarado/s en desamparo. Esta forma de notificación, que se realizaría en presencia de dos policías uniformados, aún no ha comenzado a practicarse ya que no ha sido solicitada por la DGPMF.

Los menores en situación de riesgo: También según el informe del GRUME, la práctica habitual es que los casos detectados en los que podría existir situación de riesgo de menores se comunican por escrito, con los datos que se hayan obtenido y los hechos comprobados, a la DGPMF. No suele haber comunicación posterior al escrito, por lo que se ignora si la información facilitada es investigada o se adoptan medidas de protección.

El informe de la Fiscalía del TSJC nos manifiesta acerca de las relaciones de cooperación con otros órganos:

Relaciones entre la Fiscalía del TSJC y la DGPMF: existe una relación fluida, en el seno de la cual se han producido reuniones de coordinación a fin de solucionar problemas concretos que han surgido en la ejecución de medidas acordadas. Tales son los casos de solicitudes de autorización para entrar a domicilios a recoger menores declarados en desamparo, cuando la familia natural se niega a entregarlos.

En este punto, cabe señalar cómo entre el GRUME y la DGPMF había surgido confrontación a la hora de acordar una entrega no voluntaria de un menor declarado en desamparo, en contra de la voluntad de sus padres o familias. Aun cuando estemos hablando de casos realmente excepcionales, habría que arbitrar mecanismos para llevarlos a cabo, protegiendo al menor, cuyo interés es el preeminente. Pues bien, la existencia de malos entendidos o fricciones puntuales entre las partes que habían de realizar la recogida ha hecho que, no obstante haberse solicitado por la DGPMF autorización judicial para entrar en el domicilio del menor y que el representante del organismo público lo recogiera, el GRUME se opusiera a su final realización, para lo que alegaba falta de preparación por parte del funcionario enviado por la DGPMF, o el no haber agotado las vías para conseguir una entrega voluntaria.

Relación de la Fiscalía del TSJC con los diversos órganos del poder judicial: por una parte, respecto a los juzgados de 1ª Instancia 3 y 5, que llevan Familia en Las Palmas de Gran Canaria, se destaca la colaboración mostrada en todo momento por los titulares de estos órganos en la materia relativa a menores, mostrando gran sensibilidad hacia la problemática que presentan las cuestiones sometidas a su conocimiento.

En cuanto a los juzgados de instrucción, han intervenido, además de dando cuenta inmediatamente a la fiscalía de aquellos casos en los que puede existir un menor en situación de desamparo, en el conocimiento de las peticiones que por parte de los servicios jurídicos de la DGPMF se realizan para entrar en domicilios y retirar a los menores declarados en desamparo (supuestos antes mencionados, a los que se llega cuando de forma voluntaria no es entregado el menor por la familia). Sin embargo, y dado que no se remite el expediente completo, existen dudas en dichos órganos sobre si conceder o no dichas autorizaciones, o incluso, una vez concedidas, y cuando no se ha podido realizar, ya por

imposibilidad o por no contar con la colaboración del GRUME, se muestran reacios a una nueva concesión, al haber sido informados por este grupo de la posibilidad de retirada de los menores por otros medios.

Quizá sería conveniente, al solicitar dicha autorización, y dado que son supuestos aislados y excepcionales, se incluyeran los informes obrantes en las actuaciones que llevaron a dicha declaración de desamparo, y se hiciera mención a las conversaciones que se han tenido con la familia y que han dado un resultado infructuoso.

Finalmente, en el despacho corriente que de asuntos penales se hace en la fiscalía, se produce tanto por parte de los juzgados de instrucción como por parte de los fiscales una continua remisión de testimonios a la DGPMF, de aquellos supuestos de que tienen conocimiento y en los que se requiere su intervención, al existir supuestos de abandono o inadecuado ejercicio de los deberes paterno-filiales, y que pueden llevar a una declaración de desamparo.

Relación de la Fiscalía del TSJC con los diversos centros dependientes de la DGPMF: es preciso señalar que en los casos en que los menores no son enviados por la DGPMF, los centros ponen objeciones a la admisión de los mismos. En concreto, durante el "puente" de la Constitución, se encontró en Telde, en horas de la noche, a un menor que se había escapado de su domicilio por problemas familiares. Al avisar los agentes al juez de guardia y comunicarlo éste a una residencia para que acogieran a dicho menor, fue denegado el ingreso, aduciendo que necesitaban orden por escrito, lo cual, dada la hora de la noche, hubiera supuesto la movilización de numerosos funcionarios, por lo que se convenció al responsable de la residencia de que ingresaran al menor y que al día siguiente se les remitiría la orden. Quizá la DGPMF debiera instruir a las residencias sobre el modo de actuar en estos casos.

d) En materia de estructura orgánica de la red integral de atención a la población infanto-juvenil.

Los informes municipales coinciden en señalar que la organización de la DGPMF es primordial para programar un trabajo idóneo de una política social de menores desde los ayuntamientos.

Los cuerpos y fuerzas de seguridad insisten en la necesidad de conocer la organización de la DGPMF, sus órganos de coordinación, sus criterios de actuación, sus servicios de urgencia y centros de acogida inmediata, y el sistema de coordinación con el Cuerpo Nacional de Policía o la Guardia Civil, para casos de detenciones de menores.

e) En materia de planificación y políticas de atención a la población infanto-juvenil.

Los comentarios aportados por las asociaciones de iniciativa social coinciden en la necesidad de hacer un esfuerzo por la delimitación conceptual y la unidad de criterios y lenguaje respecto a las políticas de la infancia y los modelos de acción socio-educativa en la que nos ubicamos.

Insisten la mayoría de los informes en la carencia de un plan preventivo de atención al menor, que involucre a los padres en colaboración con los centros escolares, a fin de detectar en una primera fase las derivaciones de las conductas. Es necesaria una mejor preparación de los padres, asistida, en aquellos casos en que fuese necesario, por psicólogos, asistentes sociales, etc. En definitiva, educar a los padres para que

puedan educar a sus hijos desde la óptica de la responsabilidad y la integración del menor en la sociedad. Y, al mismo efecto, se hace hincapié en la necesidad de preparación de los educadores, asistentes sociales, psicólogos, fuerzas y cuerpos de seguridad, impartiendo cursos de preparación específica en el área de la atención al menor. Una mayor inversión en prevención ahorrará en el futuro en mantenimiento y creación de centros penitenciarios.

El informe de la Guardia Civil indica que el informe extraordinario del Diputado del Común carece de datos relativos a delincuencia infanto-juvenil, y no se contempla la pobreza como factor etiológico que conduce a situaciones de marginación social (sólo se habla de ella en el apartado 2.1, punto 3), pese a que el mismo apartado 2.1, punto 2 indica que el objetivo prioritario de la Ley de Servicios Sociales, 9/87, es la prevención de los factores etiológicos que conducen a situaciones de marginación social, y pese a que la marginalidad que se deriva de la pobreza es obvia. Este informe se pregunta si no es la pobreza un factor que obliga a la intervención de la Administración.

En este sentido, resaltan estos comentarios que la sociedad permite la existencia de "bolsas de pobreza", origen de situaciones sociales extremas que, a veces, derivan en marginales. Las situaciones extremas repercuten en los menores como miembros de unidades familiares y como personas en formación, lo que hace imprescindible contemplar este factor como determinante, y esto no se recoge suficientemente en el informe extraordinario del Diputado del Común. Y, aunque se habla de las cifras de personas en situación de pobreza o bajo el umbral de pobreza, y "excluidos del circuito de bienestar social", se indica que "pobreza" no implica necesariamente "marginalidad", lo que parece una contradicción.

En relación con la protección de los menores, los comentarios indican que la sociedad debería ser sensibilizada mediante campañas de denuncia de los malos tratos psico-físicos a la población infanto-juvenil. Se debería asesorar al colectivo sin voz, que es el menor, mediante charlas por abogados especializados, médicos, asistentes sociales, fiscales, agentes policiales, etc., desde el punto de vista jurídico-asistencial.

Se considera de gran interés llevar a cabo una campaña de sensibilización en los medios de comunicación y audiovisuales, en la que se diera a conocer el tratamiento que debe tener todo menor cuando éste se desvía hacia conductas delictivas o es abandonado a su suerte por sus familiares.

Según el informe de la Guardia Civil, una categoría de problemas que habría que atender con carácter especial es la situación de los menores cuyos padres están incurso en algún tipo de procedimiento judicial y, más concretamente, aquellos internos con carácter preventivo o con sentencia firme en centros penitenciarios, con especial relevancia en los casos de menores que conviven con sus madres en estos centros. Tanto estos menores como sus padres deben recibir una atención y educación especialísima, a fin de que no se reproduzca el círculo de marginalidad y delincuencia.

Otra cuestión a tener en cuenta es que los niños maltratados no pueden ser devueltos a sus padres sin antes haber sido éstos preparados y educados para acogerlos de nuevo, por lo que se vuelve a insistir en la importancia de la educación de padres.

La política de atención a menores debe contemplar también las actuaciones posteriores al delito, ya que, en muchas

ocasiones, el juicio tiene lugar mucho tiempo después de que aquél ocurrió y el castigo es incomprensible para el menor, porque no había vuelto a delinquir; o, por el contrario, al no ver castigo inmediato, puede pensar que el asunto le ha salido bien y vuelva a hacerlo. Por ello, el sistema judicial debería adoptar el sistema de juicios rápidos en los casos de menores.

Por lo que respecta al conocimiento por las familias de las medidas que se adoptan sobre sus hijos, aunque en la fiscalía se recibe a todos los familiares que acuden a interesarse por menores con algún procedimiento, el número de estas visitas es considerablemente pequeño en relación con el número total de expedientes.

Por otra parte, la fiscalía manifiesta la dificultad para hacer entender a los padres biológicos que las medidas se adoptan siempre en beneficio de los menores, particularmente en aquellos casos en que, tras entregar voluntariamente a sus hijos por no poder atenderles debidamente, transcurrido un tiempo, no los pueden recuperar por estar ya en un proceso de acogimiento o de preadopción, aunque las condiciones que hayan motivado el desamparo se hayan modificado tras el tiempo transcurrido. Es duro y difícil explicarles que el interés del menor exige a veces que no vuelvan con sus padres.

f) En materia de infraestructura y recursos de la red de atención a la población infanto-juvenil.

Dado que son las consejerías de Educación, Cultura y Deportes; Empleo y Asuntos Sociales y Sanidad y Consumo las más implicadas en las situaciones personales de los menores, los informes sugieren que se utilicen instrumentos y herramientas homogéneos para la detección de los problemas, así como plantear "unidades especiales" de información, sensibilización y formación para los profesionales que trabajan en los tres sectores: educación, sanidad y servicios sociales.

Las asociaciones de iniciativa social consideran necesario potenciar la estabilidad de los programas de actuación, de los profesionales en dedicación exclusiva, los proyectos y los recursos dirigidos a la mejora de la calidad de vida de los menores. Es imprescindible desarrollar no sólo funciones y competencias sino también responsabilidades.

Previsión de centros necesarios: Es cierto que la elevación de la edad penal "de facto" no ocurrirá hasta la entrada en vigor de una ley penal juvenil y del menor, todavía por aprobar, pero ello no justifica que los responsables políticos se crucen de brazos mientras la esperan, sin aprovechar el tiempo de "vacatio" para ir dotando a nuestra Comunidad Autónoma de las infraestructuras necesarias ante la próxima reforma legislativa, cuando ésta llegue. En Canarias existen sólo dos centros de reforma, actualmente con ocupación completa y con "lista de espera". La medida de "libertad vigilada", que cumplen actualmente 45 menores en la provincia de Las Palmas, se ejecuta a través del Equipo de Medio Abierto, notablemente infradotado para atenderlo (cinco miembros). Se carece de este equipo en las islas no capitalinas, en las que se ha de recurrir para la aplicación de esta medida a los módulos insulares de los cabildos, que colaboran siempre que son requeridos para ello.

Lo ideal, en los centros de protección y reforma, sería que los menores estuviesen separados por grupos de edades, si no es posible en distintos centros, sí en distintos módulos, a

fin de evitar que los más pequeños aprendan los "trucos" de los mayores. Se podría así fomentar la participación de los padres en actividades y en la reeducación de sus hijos.

Se insiste también en la necesidad de crear centros de reforma semiabiertos, donde se prosiga con la tutela y reeducación de menores con problemas de drogadicción o delincuencia precoz. Se evitaría así que el menor, tras un periodo de permanencia en un centro cerrado, regrese bruscamente al mismo hábitat en que se había iniciado la conducta que se trata de corregir.

Sin entrar en evaluaciones del trabajo que se realiza en el Centro de Reforma de Arucas, se aprecia en el centro un alto grado de conflictividad, que se traduce en un número elevado de fugas. También se produce la imposibilidad de ingreso para casos puntuales y urgentes.

Carecemos en nuestra Comunidad Autónoma de centros de educación especial y de desintoxicación, para menores con deficiencias psíquicas o con problemas de drogadicción agudos, los cuales deben ser internados en el centro cerrado de Tenerife porque la DGPMF carece de recursos económicos para poder sufragar su internamiento, notablemente costoso, en centros de otra comunidad.

Recursos postmedidas: Se comparte la preocupación del Diputado del Común en cuanto al futuro de los menores infractores que terminan de cumplir una medida judicial y se encuentran sin expectativas en el medio al que pertenecen: de ahí la importancia de los equipos de seguimiento postmedida y de la necesidad de trabajar con las familias biológicas de los menores. También se comparte la opinión de la institución en cuanto a evitar en lo posible el internamiento de los menores en centros cerrados, incrementando, por el contrario, los programas de prestación de servicios a la comunidad, mediación y reparación extrajudicial, hoy en día inexistentes.

Servicios de urgencia: Los ingresos urgentes en centros es uno de los aspectos que genera problemas al Grupo de Menores. Pese a la apertura reciente de un centro de acogida inmediata en Las Palmas de Gran Canaria, la situación sigue siendo la misma en estas fechas: no se puede ingresar a un menor fuera del horario de los funcionarios de la DGPMF (lunes a viernes, de 8:00 a 14:00 hrs.); solamente se pueden ingresar por orden judicial, sin tener en cuenta la urgencia o desprotección en la que pudieran encontrarse los menores que necesitan el ingreso. "No procede enumerar el número e importancia de los casos en que durante los últimos años ha sido necesario contar con ese centro de acogida inmediata, y actualmente permanecen las mismas limitaciones de horario:" ¿cuál es, entonces, su utilidad? Con el fin de dar respuesta inmediata a los problemas graves que pueden presentarse con el menor, como pueden ser: malos tratos físicos, abandonos, alcoholismo, drogadicción y abusos sexuales, la DGPMF debe crear inmediatamente un servicio de recogida y atención al menor durante las 24 horas del día, en cuyo centro las Fuerzas de Seguridad del Estado pudieran entregar al menor para su custodia y protección.

También se considera la necesidad de disponer de centros de acogida que presten servicio las 24 horas a fin de evitar estancias innecesarias en dependencias policiales de menores en situación de desamparo, cuando la contingencia se produce en horas nocturnas o festivos.

Se plantea igualmente la carencia de recursos y contactos telefónicos de urgencia: tal es el caso de efectuar una detención o encontrar a un menor deambulando por las calles fuera de los horarios de asistencias normales, en que los cuerpos de seguridad se encuentran con el problema de que no saben a dónde dirigirse con el fin de que el menor se encuentre asistido desde un primer momento. A ello se une la excesiva burocratización del sistema y la lentitud de todo el proceso.

Se nos transmite la demanda de que en los hospitales materno-infantiles exista obligatoriamente un "servicio permanente de atención al niño", con profesionales del campo educativo y psico-social.

Servicios especializados: Por el Gobierno Civil, asimismo, debe plantearse que en los "Servicios especiales de las unidades operativas del GRUME" existan profesionales de apoyo a los funcionarios del servicio, tales como abogados, psicólogos y asistentes sociales, con un programa de actuación, en conexión con la DGPMF.

Turno de Oficio especializado en menores: Es una cuestión que ha sido propuesta en varias ocasiones desde el GRUME, ya que sería muy positivo, por un lado, porque se aprecia la necesidad de una especialización de los abogados en cuestiones de menores, y, por otro, para evitar que la estancia de los menores detenidos en la comisaría se alargue más de lo imprescindible.

Se ha de añadir, como ampliación al informe extraordinario, que el Reglamento de Régimen Interno del Colegio de Abogados de Santa Cruz de Tenerife sobre la prestación del turno de oficio y asistencia letrada al detenido ya estableció en 1993 un turno de oficio especial para menores.

En cuanto a la formación de abogados de oficio para menores, el colegio está colaborando con el GRUME de la Policía Judicial, y se tiene la intención de ampliar la formación de los abogados con cursos y jornadas. También sería conveniente estudiar la posibilidad de que el menor víctima (violación, abusos deshonestos, malos tratos) pueda solicitar abogado de oficio que actúe como acusador particular.

Dedicación exclusiva de fiscales y jueces de menores: Se detecta esta necesidad ante la inminente entrada en vigor del Código Penal y de la Ley Orgánica Penal Juvenil y del Menor, que traerá, entre otras consecuencias, el retraso de la edad penal hasta los 18 años; ello implicará nuevos procedimientos y tratamiento con los menores sujetos a reforma por la comisión de hechos delictivos. Hay que tener en cuenta también que los delitos cometidos por jóvenes entre los 16 y los 18 años son de especial incidencia y conflictividad, disparándose los índices delincuenciales, según queda reflejado en las estadísticas anuales de la Dirección General de la Policía. Se hace imprescindible, en coherencia con lo expuesto, que exista dedicación exclusiva de fiscales y jueces de menores.

Los informes echan en falta en nuestra Comunidad Autónoma el funcionamiento de una verdadera fiscalía de menores, que funcione las 24 horas del día y haga sentirse al menor más protegido y apoyado.

Una de las sugerencias de los informes municipales es la creación de un centro de estudios del menor, con objeto de proporcionar a los profesionales la formación específica que necesitan para el servicio especializado que han de

prestar, y evitar los costosos desplazamientos a otras comunidades autónomas para recibir cursos especializados.

g) En materia de intervención desde la red básica (cabildos y ayuntamientos) de atención a la población infanto-juvenil.

Los informes recibidos de la red básica muestran la importancia de la relación directa y cercana con el sector de población a atender. En su opinión debe hacerse un esfuerzo por el fortalecimiento de la red básica de servicios sociales, por cuanto constituye un medio ideal para la detección y la prevención de situaciones de riesgo que afectan al menor. Pero hay que considerar que ésta no es sólo una labor de los Servicios Sociales, sino que, dada la multicausalidad de los problemas de los menores, se exige la implicación de otros sectores (educativo, cultural, sanitario), a fin de poner en práctica políticas integrales y transversales de prevención.

Hasta ahora los distintos sectores han intervenido descoordinadamente, como si se tratase de "departamentos estancos". Los esfuerzos de coordinación entre estos sectores han respondido a la buena predisposición o interés de algunos profesionales, no a la formalización de convenios o protocolos que regularicen y den continuidad a las actuaciones.

No es viable la creación de una nueva estructura de protección al menor a partir del cabildo, sino del apoyo y desarrollo de la ya existente, a través de la Comunidad Autónoma. Mediante la delegación de competencias a los cabildos en materia de servicios sociales se podría lograr un mayor desarrollo del programa de intervención con menores.

Los informes recibidos indican que en algunos ayuntamientos se lleva a cabo intervención municipal en los ámbitos de familia, barrio y escuela, con menores en situación problemática y colectivos más amplios para anticiparse a situaciones de riesgo.

El Ayuntamiento de La Orotava, por ejemplo, nos comunica que desarrolla los programas o actuaciones siguientes:

*Programa de Prevención de la Marginación Infantil o Programa de Prevención e Inserción Social (dentro del Plan concertado de prestaciones básicas de Servicios Sociales): detección precoz de potenciales indicadores de riesgo en los 14 colegios del municipio.

*Programa familiar de tratamiento con intervención de la propia familia: introducción de la figura del educador familiar (a su vez sigue un programa de formación específica, a través del Plan Canario de Empleo).

*Programas de formación: "Primeras Jornadas de Estudio del Menor"; "Seminario de Trabajo Social Familiar"; "Curso sobre Protección de la Infancia"; proyecto de "Escuela de Padres"; participación en el Programa de Calidad Educativa (Consejería de Educación).

Los informes municipales destacan la importancia de la creación de recursos mancomunados, dado que los problemas se agudizan en los municipios pequeños, que no cuentan con recursos humanos para poner en marcha actuaciones necesarias. Sugieren conjugar mejor el binomio necesidades/recursos por parte de la Administración competente en protección del menor y la familia.

El Ayuntamiento de El Paso nos informa que la Unidad de Trabajo Social Municipal, que lleva funcionando ocho

años, y el conjunto de problemas de los menores son áreas que no han tenido de la Administración autonómica la suficiente atención para poder poner en marcha programas multidisciplinares para intervenir con las familias.

El Ayuntamiento de Granadilla de Abona reseña que dispone de profesionales dedicados exclusivamente al área del menor, y que desarrolla el programa estable de atención al sector denominado "Programa de Intervención Familiar", el cual está funcionando con varios profesionales desde el año 1993.

El Cabildo Insular de Fuerteventura expresa que a través de la contratación de una educadora familiar, que actúa en coordinación con el Equipo de Menores del Módulo Insular de Servicios Sociales y con los ayuntamientos de la isla, interviene prioritariamente en situaciones de riesgo para menores, evitando, en la medida de lo posible, medidas de internamiento u otras que supongan el alejamiento del menor del entorno familiar.

El Ayuntamiento de Fuencaliente efectúa una corrección al informe, incorporando el Centro Asistencial Juvenil que posee el Cabildo Insular de La Palma en La Encarnación, donde se atiende a menores con algún tipo de problema social.

Los informes municipales recibidos expresan que a los programas de intervención familiar se asocian ayudas para la mejora de la calidad de vida de las familias: Así,

*Programa de ayuda a la vivienda rural,

*Tramitación de becas para tratamiento psicoterapéutico,

*Ayudas de emergencia social,

*Proyecto de promoción sociocultural de la mujer (especial incidencia en el medio rural),

*Actividades de ocio para la infancia (talleres),

*Programa de integración social de adolescentes (incorporación a cursos de formación ocupacional, casas de oficios, módulos de garantía social),

*Acciones de coordinación con la Agencia de Desarrollo Local y Programa de Vivienda (construcción de escuelas infantiles; hogares de acogida de menores. (Ayto. La Orotava),

Es a través del Plan concertado de prestaciones básicas de Servicios Sociales como se ha podido poner en marcha el programa de Prevención e Inserción Social, en el apartado de desarrollo de programas, subvencionado por la corporación municipal, comunidad autónoma y Ministerio de Asuntos Sociales.

h) En materia de recursos humanos y asociativos y de participación en la red de atención a la población infanto-juvenil.

Los informes de las asociaciones de iniciativa social consideran básico que se desarrollen las funciones, objetivos, tareas y responsabilidades de las mismas, ya que el voluntariado aporta unos elementos de inmediatez y cercanía al problema que mejoran la calidad de la acción.

Por parte de las entidades locales (insulares-municipales) debe potenciarse la coordinación y el apoyo a las asociaciones de iniciativa social (ONGs) que trabajan en este campo.

También consideran necesario articular propuestas, causas y procesos de desarrollo de la participación de los menores en la toma de decisiones, fomentar el asociacionismo infantil y juvenil, crear consejos infantiles.

Los informes municipales evidencian también la carencia de especialización o dedicación especial a menores en el trabajo social. Las funciones propias de un trabajador social municipal distan bastante de lo que entendemos por trabajo específico en el área del menor. Lo que se ha venido haciendo son trabajos de coordinación con el Módulo Insular de Servicios Sociales, el cual cuenta con equipo y competencias propias en este área, así como con la fiscalía y juzgados.

El Ayuntamiento de Granadilla de Abona efectúa correcciones al informe extraordinario respecto a los recursos humanos, modalidad de contratación, área, servicios y programas de atención al menor de que dispone, que se han incorporado a los cuadros correspondiente a este aspecto, en el apartado de la Red Básica.

Respecto a las largas listas de espera para adopción, los informes consideran que si se dedicase suficiente personal a este aspecto se podría evitar en su gran mayoría la venta de niños que lleva consigo la situación de padres desesperados por los retrasos e impedimentos durante varios años.

VIII. CONCLUSIONES.

A. Una de las primeras consecuencias que pueden extraerse de la lectura de esta segunda parte del Informe extraordinario sobre la situación jurídico-asistencial del menor en Canarias es la constatación de que la presentación y publicación de la primera entrega del presente informe ha supuesto un punto de inflexión en el enfoque que, por parte de las Administraciones públicas competentes, se ha dado al conjunto de problemas que afectan a la población infanto-juvenil del archipiélago.

Si bien desde diversos sectores interdisciplinares y administrativos se formulaban propuestas coincidentes en todo o en parte con las contenidas en la primera entrega del informe, su exposición sistemática y el acuerdo político e institucional a que dio origen han supuesto un cambio respecto al nivel de conocimiento, sensibilización y proyección de futuro que permitirá la elaboración del Plan de Prevención y Protección Integral de los Menores en Canarias.

Constatada la urgencia de la intervención sistemática en esta materia y la prioridad de las actuaciones que se han de desarrollar en defensa de la población infanto-juvenil, en razón de la extremada fragilidad del colectivo, el Diputado del Común asume el compromiso de comparecer ante la Cámara regional para dar regularmente cuenta del seguimiento que hace la institución de las políticas sociales orientadas hacia ese segmento de la población de Canarias. Al tiempo, informamos al Parlamento que viene siendo, y continuará siendo, práctica de la institución la declaración de urgencia y preferencia de la tramitación de cualquier queja relacionada con la niñez y la adolescencia.

La producción y el seguimiento de los instrumentos de planificación; la evaluación de los servicios prestados por la red básica; el grado de integralidad de la protección a los menores y de eficacia de los servicios de reforma; la ágil y eficiente tramitación administrativa y la puntual ejecución de las resoluciones van a ser sistemáticamente observadas por el alto comisionado del Parlamento de Canarias, y sus análisis y conclusiones puestos a disposición de la

Cámara y de las Administraciones públicas a través de un informe anual específico.

B. De la realidad actual de la estructura de atención a los menores debe concluirse que una gran parte de las propuestas realizadas por el Diputado del Común en la primera parte del informe extraordinario permanecen vigentes y, por tanto, se dan por reproducidas en esta entrega (apartado 2.1).

C. De la suscripción del acuerdo político e institucional cabe concluir que el modelo de atención integral a la infancia y adolescencia que decida ponerse en marcha en el plan integral contará con el apoyo de todas las fuerzas políticas y de todas las instituciones públicas para su efectividad.

D. Los acuerdos y las jornadas del menor deberían significar el fin de un periodo caracterizado más por lo declarativo que por lo efectivo. Actualmente hemos de constatar que existe suficiente declaratividad –susceptible de ampliarse, ordenarse y sistematizarse– y se ha de proceder a una fase de efectividad y ejecutividad. En estos momentos, además, existe suficiente consenso de todos, del sector institucional, de los sectores profesionales, de los parlamentarios, de las asociaciones de iniciativa social (ONGs) para elaborar un instrumento adecuado que garantice la atención integral a la población infanto-juvenil. Ahora debemos volcarnos en el esfuerzo por “hacer”, en el que ya se está, y eso tiene que verse en las políticas, en los presupuestos, en la coordinación de las iniciativas y en la voluntad de construir.

E. Del estudio normativo realizado para ambas partes del informe extraordinario se desprende, y coincidimos con el esbozo del plan integral que está elaborando la Consejería de Empleo y Asuntos Sociales, que existen suficientes instrumentos normativos para solucionar, independientemente de que éstos sean mejorables, ampliables y sistematizables, la atención integral del menor. Las Administraciones públicas, en general, y el Gobierno de Canarias, en particular, disponen ya de suficientes competencias para proporcionar la atención integral que los menores necesitan, en virtud de la *Ley de Servicios Sociales, 9/87, de 28 de abril*.

F. De los resultados que se desprenden del estudio de la red primaria de atención (que podría caracterizarse, en términos generales, como precaria, sin planificación, inestable y descoordinada), y del análisis realizado en las jornadas por todos los sectores profesionales que intervienen tanto desde el sistema público como privado de atención (cuyas características pueden extraerse del documento “Conclusiones Generales” que hizo público la propia DGPMF), se extraen las siguientes conclusiones:

1. La estructura con que hoy cuenta la DGPMF, debido a los rasgos que caracterizaron su nacimiento, estructura y criterios de idoneidad y méritos que se usaron para determinar su composición humana y profesional –lo que podríamos denominar la herencia recibida–, está escasamente especializada e infradotada para la magnitud y relevancia para nuestro futuro que tienen las tareas que han de desempeñar como máximos responsables en Canarias de la atención integral a los menores. Por ello, a la vista del análisis que realiza el propio sector, se hace necesario reformular la estructura organizativa y la estructura de atención integral de los menores. La buena voluntad y las ganas de hacerlo bien, que nos constan, son necesarias pero no suficientes.

2. El modelo de atención que ha de elaborarse entre todos debe tender hacia la concepción integral y transversal de las actuaciones, en consonancia con las reflexiones vertidas en este estudio, en los trabajos consultados y en los procesos de debate previos y posteriores a la publicación de la primera parte de este informe. Debe, además, combinar la centralización de unos servicios y la descentralización de otros, atendiendo a la naturaleza de los mismos y a las necesidades de la función que han de desempeñar.

3. La coordinación activa de todas las Administraciones públicas, instituciones de protección y asociaciones de iniciativa social que participan en la red de atención a los menores debe plasmarse en circuitos estables de intercomunicación que permitan el seguimiento eficaz de las intervenciones.

4. No se trata de crear nuevos órganos sino de que los que están desempeñen las labores para las que han sido creados. Ello requiere la obligatoriedad, en coherencia con los acuerdos político e institucional, de dar prioridad a la atención integral del menor, y de establecer sesiones monográficas y comisiones preparatorias sobre las materias relativas a la población infanto-juvenil. El Consejo General de Servicios Sociales podría ser el órgano que facilite la planificación y coordinación de esta red integral; sería el lugar idóneo siempre y cuando acredite en la práctica su voluntad de integrar como actuación prioritaria la actuación sobre los menores, toda vez que fue creado para “facilitar la coordinación de los agentes del sistema de servicios sociales, así como para posibilitar la participación social en su dirección y gestión”, y establece entre sus funciones: “informar los anteproyectos de normas básicas y de planificación de Servicios Sociales”; “criterios de actuación y presupuestarios”; “conocer los resultados anuales en el campo de los servicios sociales”; y “servir de cauce para la discusión y negociación” (*Ley 9/1987, de 28 de abril, de Servicios Sociales*, art.16).

5. En este sentido, la estructura transversal de atención integral, con una cabeza rectora en la DGPMF, ha de integrar en todo momento los distintos pilares sobre los que se desenvuelve la vida cotidiana del menor –familia, barrio, escuela, centro de salud– y, a tal efecto, contar con los recursos y los puntos de referencia de este triángulo: Administración local, centros educativos y centros de salud. Estos tres soportes de la realidad integral del menor pueden y deben colaborar y aportar sus distintas perspectivas y posibilidades de acción sobre los menores y sus familias, como ámbitos más cercanos, más accesibles y asequibles para el conocimiento y la comunicación con los núcleos familiares (actuación tripartita).

6. El modelo de atención integral ha de disponer los instrumentos de la política social de menores y adaptar dicha política a las necesidades de las tareas que entraña tal sistema de atención integral, es decir: prevención, detección, protección, reforma y/o formación e integración, definiendo las funciones encomendadas o delegadas en el resto de los órganos que intervienen en cada uno de estos aspectos, y aplicando los mecanismos jurídicos viables para superar las limitaciones que la estructura orgánica y las legislaciones reguladoras de las administraciones autonómica, local e insular puedan suponer, en algunos casos, para el desarrollo de una política integral y transversal.

7. El modelo de atención integral ha de poner especial énfasis en la prevención, y ello significa darle prioridad en las inversiones, presupuestos, coordinación, información y conocimiento directo de la realidad de las familias en las zonas de riesgo. La prevención implica educación de padres y planificación familiar (como medida de inversión en futuro para tratar de evitar los factores etiológicos que luego determinan la necesidad de intervención); inversión en barrios; programas de ocio educativo para infancia y adolescencia; uso de espacios públicos, centros educativos y cívicos como lugares de encuentro y socialización de las familias; cuidado de los núcleos familiares prepatológicos (alcoholismo, inexistencia de referentes educativos o usos de prácticas deseducativas); previsión de las ayudas de emergencia inmediatas; una mayor implicación de los proyectos educativos en los planes de prevención (actividades extracolegiales, talleres...).

Se hace preciso mantener una disciplina de información y comunicación con las familias de riesgo, a fin de que vean a la Administración pública como "amiga" y no como "enemiga". Involucrarlas, en la medida de lo posible, en el proceso de toma de aquellas decisiones que se adopten sobre sus hijos y se impliquen y participen en las dinámicas de prevención y reintegración de los menores, no sólo por solidaridad o eficacia de las políticas sociales, sino en términos de eficiencia y ahorro social. En resumen, pues, lo que invirtamos hoy en prevención no lo tendremos que dedicar mañana a protección, reforma y/o formación, reintegración, o, como desgraciadamente sucede en ocasiones, justicia, cárceles, toxicomanías...

8. La misma necesidad de invertir en prevención se traslada a la reintegración. La Administración debe planificar también políticas de integración, con características e instrumentos similares a los de prevención (intervención de los centros educativos, relación con las familias). Es preciso planificar un cauce de seguimiento posterior a las medidas de reforma, que evite que la trayectoria de un menor empiece en un centro de acogida y concluya en uno de reforma cerrado, para pasar después, desgraciadamente, en muchos casos, a las cárceles.

9. Todo el sistema de atención integral a la población infanto-juvenil ha de prever una actividad de permanente sensibilización de nuestro pueblo. Los medios de comunicación pueden contribuir a tal fin, configurándose como auténticos colaboradores naturales del sistema de atención integral a los menores, a fin de que la responsabilidad sea compartida por toda la sociedad adulta y puedan aprovecharse todos los dispositivos, recursos comunitarios y energías individuales y grupales en el esfuerzo de proporcionar a nuestros menores el tipo de atención que más y mejor contribuya a su desarrollo integral.

IX. PROPUESTAS.

A. Planificación y estructura de atención integral a la población infanto-juvenil.

1. Las competencias sobre atención integral de menores y, en consecuencia, la planificación de la política social y la distribución de recursos en esta materia, así como la coordinación de los diversos servicios, el desarrollo normativo y la supervisión de la efectividad de las intervenciones son

responsabilidad exclusiva de la Administración autonómica, y su gestión debe producirse por medio de la DGPMF.

2. La Comunidad Autónoma de Canarias debe mantener, como competencias de gestión, la ejecución de las medidas y resoluciones de desamparo y adopción, pudiendo descentralizarse, en aplicación del principio de máxima proximidad, las tareas preventivas, de detección y reintegradoras. La Administración local (insular y municipal) puede asumir, mediante transferencia, delegación o encomienda de gestión estas últimas funciones.

El Gobierno de Canarias, los cabildos y ayuntamientos deben crear las condiciones para hacer posible el ejercicio práctico de la distribución de competencias relativas a los servicios sociales fijado en los artículos 10, 11, 12 y 13 de la *Ley 9/87, de 28 de abril, de Servicios Sociales*. En su defecto, y alternativa o simultáneamente, el Gobierno debe definir con urgencia, si así se estima oportuno, el marco de las delegaciones o encomiendas de gestión en estas materias, adecuando la temporalización del proceso a las plurales realidades institucionales y financieras de nuestra tierra.

La distribución eficaz de tareas evitaría, asimismo, los conflictos que eventualmente pueden producirse entre las funciones preventiva y de apoyo y la adopción de medidas de protección, que con frecuencia generan reacciones de rechazo en el entorno familiar natural de los menores.

3. Las funciones de prevención, detección y reintegración de los menores en riesgo requieren un alto grado de conocimiento y contacto con la realidad inmediata al menor, debiendo realizarse, en consecuencia, por las Administraciones más cercanas a la familia, barrio, colegio o centro de salud correspondiente.

Son, por tanto, los ayuntamientos —mediante unidades de atención a la infancia y a la familia— por sí mismos o a través de fórmulas asociativas, en colaboración con los centros educativos y de salud, las Administraciones situadas en el espacio idóneo para llevar a cabo estas funciones.

Los aspectos de protección, reforma y/o formación que impliquen tareas de gestión de centros pueden realizarse a través de los cabildos, mediante fórmulas de transferencia, delegación o encomienda de gestión. La acción educativa debería producirse en forma coordinada con las unidades municipales y con los servicios especializados de la DGPMF.

4. El organigrama funcional debe prever una relación estable y fluida con la Administración de Justicia, con el doble objetivo de agilizar las resoluciones judiciales sobre medidas de protección o reforma y garantizar la intercomunicación de informes sociales, psicopedagógicos y familiares. La DGPMF debe realizar el seguimiento de las medidas judiciales con equipos especializados en coordinación permanente con la red básica (ayuntamiento, colegio, centro de salud) y con la familia.

5. La institución entiende saludable la participación y colaboración del voluntariado, cuya actuación debe ir orientada a complementar la acción pública. En ningún caso, la actuación de las asociaciones de iniciativa social debe suplir ni sustituir las tareas propias de las Administraciones públicas, debiendo éstas ejercer rigurosamente sus responsabilidades de supervisión de los proyectos en los que haya participación de fondos públicos.

6. La primera previsión para la planificación de recursos es la elaboración del mapa de necesidades y recursos de la Comunidad Autónoma relacionados con la atención a los menores, determinando las "zonas de riesgo potencial" y la "población en riesgo potencial". Ello permitirá una creación y actuación racional de las unidades de atención a la infancia y la familia, para cuya configuración podrían tomarse como parámetros orientativos, entre otros, las zonas educativas.

A partir de la integración en el organigrama de atención integral de los centros de salud y educativos, la DGPMF debe establecer un sistema estable de intercomunicación y coordinación de actuaciones entre aquéllos y las unidades de infancia y familia para la detección precoz, la prevención y la reintegración, a través de los servicios de inspección educativa y sanitaria y de los gabinetes de apoyo y orientación educativa.

A tal efecto, cada niño que corresponda a una zona de riesgo deberá disponer de su expediente en conexión con la unidad de atención y ésta con la cabecera de red (la DGPMF), para comenzar a actuar con las familias ante una sintomatología de riesgo que deberá sistematizarse mediante indicadores objetivos (absentismo escolar, malnutrición, problemas de comportamiento, dificultades de lenguaje, precarios hábitos de higiene, entre otros) e informes de evaluación de los educadores familiares.

7. Las unidades municipales, comarcales o insulares de atención a la infancia y la familia deben estar planificadas en función del servicio que prestan y de la naturaleza de la población a la que atienden. Esta premisa afecta a la composición del personal de la unidad, a la adscripción orgánica, al horario y espacio en que realiza sus tareas. Es preciso que los responsables municipales asuman que la atención a la infancia y la familia no es un servicio administrativo más, ni un servicio residual optativo, sino un servicio prioritario, para una población especial, y ha de adecuarse a ella. El horario ha de ajustarse al ritmo laboral de los usuarios potenciales de los servicios, y no al revés, inclusive previniendo turnos y servicios de urgencia en algunos casos.

8. Una vez producidas las fórmulas de transferencia, delegación o encomienda de gestión, ni el órgano delegante puede hacer dejación de sus competencias ni el delegado de los cometidos y actuaciones que supone el ejercicio de las mismas. El ejercicio de la atención integral de los menores, que es una competencia, es decir, es una tarea y una práctica impuesta por nuestro ordenamiento jurídico, es indeclinable y no puede estar supeditado a un continuo proceso de inestabilidad. La competencia es permanente y el servicio que se preste ha de ser estable.

9. Con el plan integral, es necesario que la DGPMF proceda a una unificación de criterios en relación con los distintos aspectos de la atención que hemos relacionado, mediante una definición de términos y conceptos y su comunicación a todos los que intervienen en la red. Definir los agentes de intervención y los niveles administrativos, el contenido, objetivo y plazos de las intervenciones, los programas y los criterios de actuaciones. Estas deben poderse identificar en cualquier punto de la red, tanto si corresponde a centros como a unidades de atención primaria; los protocolos deben poder intercomunicarse y no repetir informes o diagnósticos ya realizados.

B. Medios humanos.

10. La DGPMF sufre las consecuencias negativas (precariedad, limitaciones de estructuración y dotación, medios y presupuestos, especialización) de su nacimiento a partir de la Dirección General de Servicios Sociales.

Particularmente relevante es que su personal no fuera sometido a una evaluación específica para determinar su idoneidad para el cumplimiento de las competencias atribuidas a la nueva dirección general. De esta forma, no son infrecuentes las disfunciones entre las tareas que se han de realizar y la preparación, actitud y disponibilidad de los medios humanos que deben llevarlas a la práctica.

En consecuencia, la DGPMF debe adecuar la estructura de personal y servicios, ajustando su Relación de Puestos de Trabajo al Plan de Prevención y Atención Integral a la Población Infanto-Juvenil, dotándola con la dignidad que requiere la relevancia de sus funciones y ejerciendo una regular y rigurosa supervisión, interna y externa, a la Administración pública.

El proceso de selección de personal ha de incorporar concursos específicos, que no sólo evalúen la aptitud (titulación y méritos), sino la actitud de los aspirantes, mediante criterios de motivación y disposición hacia la atención a la infancia, la adolescencia y las familias en riesgo.

11. El organigrama debe definir el personal laboral y funcionario, y atribuirles sus tareas y cometidos específicos. La DGPMF debe exigir la responsabilidad correspondiente en función de las previsiones que se han establecido para la prestación del servicio, supervisando el correcto desempeño de las funciones atribuidas mediante evaluaciones sistemáticas.

El Instituto Canario de Administración Pública puede llevar a cabo la tarea de formación continua del personal que ha de especializarse en tareas hoy ni definidas ni categorizadas, como es el "educador familiar", auténtico "*cajón de sastre*" donde caben todo tipo de formaciones o ausencia de ellas.

El plan de servicio y formación para trabajadores ha de estar en función de las necesidades del modelo y las tareas que supone la atención integral a los menores. Es necesario formar a profesionales especializados para trabajar con población infantil y juvenil y familias en conflicto; definir las características del educador familiar y, en general, de todo el personal de atención (trabajadores sociales, psicólogos especializados...).

C. Actuación e intervención.

12. Las actuaciones han de estar definidas y protocolizadas en cuanto a la normativa de aplicación; el vocabulario y los conceptos que van a utilizar; las prioridades y sus rangos que se van a mantener; la definición de objetivos; los agentes y los sujetos de la intervención; las condiciones y plazos en los que se van a desarrollar; el circuito de coordinación que se va a mantener; y, en todo caso, han de estar previstos mecanismos de inspección y seguimiento y de evaluación de resultados.

D. Recursos materiales.

13. Con la definición del mapa de necesidades y recursos de la Comunidad Autónoma, habría que analizar los que ya se poseen, a fin de determinar si se adaptan a las necesida-

des, o bien es preciso realizar una conversión hacia otras más acuciantes. Reorganizar y optimizar los recursos de los que ya se dispone, respetando, tras su definición, la naturaleza y fines de los mismos, evitando su utilización inadecuada para otros fines.

X. COMENTARIO FINAL.

Llegar a obtener el contacto directo, amistoso y confiado con las gentes que necesitan la intervención de las Administraciones públicas, a fin de proporcionarles el amparo que su desarrollo integral y defensa requiere, supone, entre otras cosas, convertir a la Administración pública en una "amiga" que presta servicios y protege y no —como algunos ciudadanos nos manifiestan— un "enemigo" que "sanciona y quita hijos" (sic).

Es necesario también cambiar criterios, actitudes y comportamientos de estar a la espera pasiva de que los proble-

mas y las personas vayan a visitar a los funcionarios en horarios de oficina, por la prestación activa de un servicio público que debe estar en permanente comunicación con quienes habitan y conviven en zonas y situaciones de riesgo para la población infanto-juvenil.

El diálogo y el consenso entre todas las Administraciones públicas y las asociaciones de iniciativa social que complementan su labor es el instrumento imprescindible para hacer posible que en Canarias se atienda integralmente a toda la población infanto-juvenil.

La tarea es compleja, pero su propia relevancia para nuestro futuro permitirá que, entre todos, hagamos posible todo aquello que sea necesario para su consecución.

Esperamos haber contribuido con la elaboración de este informe.

Arcadio Díaz Tejera. DIPUTADO DEL COMÚN DE CANARIAS.
Santa Cruz de La Palma, 29 de diciembre de 1995 y 7 de marzo de 1996.

NOTAS:

¹ "Se procurará la reinserción del menor en la propia familia y que la guarda o el acogimiento de los hermanos se confíe a una misma institución o persona, siempre que redunde en interés del menor."

² Recomendación nº 79 del Comité de Ministros del Consejo de Europa, de 17 de septiembre de 1979.

³ El Día, 07/04/95.

⁴ Canarias-7, 22/03/95.

⁵ La Provincia, 24/03/95.

⁶ Canarias-7, 26/05/95.

⁷ Diario de Avisos, 28/06/95.

⁸ El Día, 09/04/95.

⁹ La Provincia, 25/04/95.

¹⁰ La Provincia, 21/04/95.

¹¹ Canarias-7, 27/05/95.

¹² La Provincia, 25/04/95.

¹³ La Provincia, 11/05/95.

¹⁴ El Día, 26/07/95.

¹⁵ Diario de Las Palmas, 22/05/95.

¹⁶ La Gaceta, 16/06/95.

¹⁷ La Gaceta, 09/06/95.

¹⁸ La Provincia, 09/06/95.

¹⁹ El Día, 17/03/95;

²⁰ La Provincia, 31/10/95.

²¹ La Gaceta de Canarias, 12/12/95.

²² La Gaceta de Canarias, 12/12/95.

²³ Diario de Las Palmas, 15/12/95

²⁴ Diario de Las Palmas, 15/12/95.

²⁵ La Provincia, 26/05/95; Canarias-7, 27/03/95; Diario de Avisos, 30/03/95.

²⁶ Se incrementa notoriamente el espacio y atención especial dedicado a noticias sobre cuestiones que afectan a menores. Los medios publican cifras y situaciones que anteriormente eran desconocidas para la población: Canarias-7, 13/03/95; Canarias-7, 20/03/95; El Día, 23/03/95; Canarias-7, 27/03/95; Canarias-7, 02/04/95; La Provincia, 28/04/95; Canarias-7, 30/04/95; La Gace-

ta, 09/05/95; La Gaceta, 10/05/95; La Provincia, 25/05/95; Canarias-7, 12/06/95; Canarias-7, 13/06/95; La Gaceta, 13/06/95; La Provincia, 13/06/95; Diario de Avisos, 27/06/95; Canarias-7, 22/06/95; La Gaceta, 28/06/95; Diario de Avisos, 28/06/95; La Provincia, 19/05/95; El Día, 01/07/95; El Día, 26/07/95; Diario de Avisos, 16/06/95; El Día, 13/06/95.

²⁷ Canarias-7, 13/06/95. Datos del informe sobre la situación de la infancia en España (Comisión Nacional del Día del Niño) indican que los menores de 18 años cometen el 60% de los delitos denunciados en España; un millón de niños y niñas sufren abusos sexuales antes de cumplir los 15 años; más de millón y medio viven en familias cuyos padres tienen tendencia a la violencia física o psicológica; 40.000 niños son explotados laboralmente y un número superior no están escolarizados.

²⁸ "Carta al señor Diputado del Común", La Provincia, 28/04/95; Entrevista y manifestaciones de una madre de menores declarados en desamparo, La Provincia, 25/05/95; "En defensa del menor", El Día, 01/07/95.

²⁹ Canarias-7, 18/10/95.

³⁰ Diario de Avisos, 29/10/95. El titular del Juzgado de Menores de Santa Cruz de Tenerife manifiesta que existen pocos centros de reforma en Canarias para una población de más de un millón y medio de personas; si bien no es necesario otro centro cerrado, sí sería conveniente crear otros semiabiertos, para que no tengan que convivir menores que cumplen condena con niños en situación de desamparo. También se recoge en el artículo que un 55% de las infracciones cometidas por los menores están relacionadas con delitos contra la propiedad, un 25% con venta de estupefacientes; los menores ingresados en centros de reforma son habituales consumidores de algún tipo de droga, y 87% presenta un historial de consumo precoz y diario de tabaco.

³¹ Diario de Avisos, 26/11/95.

³² Canarias-7, 23/04/95.

³³. *La Provincia*, 26/05/95.

³⁴. *Canarias-7*, 12/06/95.

³⁵. *Canarias-7*, 12/06/95.

³⁶. *La Gaceta de Canarias*, 05/10/95. En la provincia de Las Palmas, el 36% de los menores de 14 años consume alcohol; el 56% entre 14 y 18 años lo hace habitualmente. Los porcentajes son crecientes: son bebedores habituales el 48% de los jóvenes de 15 años, el 59% de 16 años, el 67% de 17 años y el 72% de 18 años.

³⁷. *Canarias-7*, 25/09/95.

³⁸. En este periodo las intervenciones del Diputado del Común en los medios de comunicación se incrementan y estimulan la respuesta social: *Canarias-7*, 20/01/95; *Diario de Avisos*, 20/01/95; *La Provincia*, 28/02/95; *Diario de Avisos*, 16/03/95; *Canarias-7*, 22/03/95; *La Gaceta*, 30/03/95; *El Día*, 30/03/95; *La Gaceta*, 22/04/95; *Canarias-7*, 09/05/95; *Canarias-7*, 21/06/95; *La Provincia*, 07/07/95.

³⁹. Programa de TVE "La primera edad", 26/01/95; 03/04/95 y 13/11/95, reúne en un debate al Diputado del Común con menores de edad o con la Directora General de PMF; la Adjunta del DC participa con el Director General de PMF; el DC con defensores del pueblo de Latinoamérica.

⁴⁰. Debate en el Aula de Políticas Sociales Integradas, de ICAIDES, 01/04/95; I.B. Santa María de Guía, 17/04/95, "Semana de la Solidaridad"; Colegio Aguerre (La Laguna), 25/04/95, con consejos escolares; Jornadas Educativas en el Colegio Público "Juan del Río Ayala", en Santa Brígida, sobre "El niño y sus derechos en la sociedad".

⁴¹. 5 de mayo de 1995.

⁴². 22 de mayo de 1995.

⁴³. 26 de octubre de 1995.

⁴⁴. Para observar lo expuesto, creemos necesaria la transcripción literal de los preceptos señalados, cuyo contenido es el siguiente:

"Artículo 10. Comunidad Autónoma.

1. Al Gobierno de la Comunidad Autónoma de Canarias, de acuerdo con lo dispuesto en la presente ley, le corresponden las competencias siguientes:

a) Elaborar la normativa que desarrolle la presente ley y el seguimiento y aplicación de la misma.

b) Realizar la ordenación de los servicios sociales, regulando las condiciones de apertura, modificación, funcionamiento y cierre de centros y servicios, los requisitos de los beneficiarios, la capacitación del personal y el régimen de precios; estableciendo las normas de acreditación, registro e inspección; efectuando el seguimiento de la aplicación de dicha normativa.

c) Planificación de los servicios sociales en el ámbito de la Comunidad Autónoma, previo informe del Consejo General de Servicios Sociales, con el objeto de determinar prioridades, evitar desequilibrios territoriales y establecer niveles mínimos de prestación de servicios.

d) Coordinar las acciones y programas, tanto del sector público como del sector privado; integrar y unificar los recursos sociales evitando la duplicidad de servicios.

e) Gestionar las prestaciones de los servicios sociales propios no descentralizados garantizando que el ciudadano reciba los mismos servicios con niveles semejantes

de calidad y eficacia, cualquiera que sea el lugar de residencia. Gestionar aquellos servicios que, por su alta especialización e incidencia en la población, rebasen las capacidades de los municipios o de las entidades supramunicipales.

f) Elaboración de programas, actuaciones y servicios coordinados con las áreas relacionadas con el bienestar social (cultura, salud, vivienda, trabajo y educación) orientados a lograr un mejor aprovechamiento de recursos.

g) Documentación, estudio e investigación social aplicada en materia de servicios sociales y política social.

h) La asistencia técnica y asesoramiento a las entidades locales y a la iniciativa social.

i) Formación permanente y reciclaje del personal de los servicios sociales.

j) La alta inspección de todos los servicios que hayan sido descentralizados a otras Administraciones públicas o los que se financien en todo o en parte con cargo a los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias.

2. En relación con lo establecido en el número anterior la consejería del Gobierno de Canarias a la que se hayan otorgado facultades en materia de servicios sociales, dotará a la dirección general correspondiente, de las unidades administrativas necesarias para desarrollar adecuadamente las diversas competencias señaladas en dicho número.

3. El Gobierno de Canarias creará un Registro de Entidades y Centros dedicados a la prestación de servicios en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma.

4. El Gobierno de Canarias establecerá en cada una de las islas un módulo de servicios orientados a la cobertura de la ejecución de las competencias definidas en el número 1 de este artículo.

5. El Gobierno de Canarias, en atención a lo dispuesto en el artículo 26 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local establecerá en el ámbito de la Comunidad Autónoma y referida a los municipios de menos de 20.000 habitantes una red comarcal de servicios sociales generales o comunitarios.

6. Asimismo, el Gobierno de Canarias establecerá los recursos relativos a los servicios sociales especializados que esta ley define de carácter regional.

7. El Gobierno de Canarias, a través de los centros directivos y demás órganos y recursos que se señalan en los números anteriores, organizará los servicios y las prestaciones que le correspondan, además de con medios propios, mediante las técnicas de encomienda o gestión, la delegación de competencias a otras Administraciones, y mediante el establecimiento de convenios con éstas en las condiciones que por norma se determinen.

Específicamente se establece que los centros de servicios sociales previstos en el apartado 4, se descentralizarán por el Gobierno de Canarias mediante la técnica de la delegación de competencias en los ayuntamientos y a las mancomunidades de gestión de servicios sociales que constituyen todos los municipios en cuyos términos desplieguen su actividad los centros de servicios sociales.

Artículo 12. Cabildos.

A los cabildos, de acuerdo con lo dispuesto por la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local y por la Ley de

Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas Canarias, les corresponden, y a efectos de lo establecido en la presente ley, las competencias siguientes:

a) *Participación en el proceso de planificación de los servicios sociales, que afecten a su ámbito insular.*

b) *Programar los servicios especializados en el ámbito insular de conformidad con la planificación regional.*

c) *Gestionar los servicios especializados de ámbito insular, las prestaciones propias y los servicios y prestaciones descentralizadas por otras Administraciones públicas.*

d) *Gestionar las prestaciones de los servicios sociales que les correspondan como consecuencia de los conciertos que suscriban a tal fin.*

e) *La supervisión y coordinación de los servicios especializados en el ámbito insular, de conformidad con las normas de coordinación que dicte el Gobierno de Canarias con la finalidad de alcanzar las previsiones de la planificación general.*

f) *A fin de llevar a cabo actuaciones de prevención y reinserción social, los cabildos prestarán asistencia técnica y cooperación jurídica, económica y técnica a los responsables públicos o de iniciativa privada, de los servicios sociales especializados en el ámbito insular.*

g) *Proporcionar apoyo informativo y estadístico en las tareas planificadoras y ordenadoras del Gobierno de Canarias.*

h) *Formación permanente y reciclaje del personal de los servicios sociales adscritos a estas instituciones.*

Artículo 13. Ayuntamientos.

1. *A los ayuntamientos de la Comunidad Autónoma de Canarias, de acuerdo con lo establecido en la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, así como en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas Canarias, y a efectos de lo previsto en la presente norma, les corresponden las competencias siguientes:*

a) *Participación en el proceso de planificación de los servicios sociales que afecten al ámbito municipal o comarcal.*

b) *Estudio y detección de las necesidades en su ámbito territorial.*

c) *Elaboración de los planes y programas de servicios sociales dentro del término municipal, de acuerdo con la planificación global realizada por la Comunidad Autónoma.*

d) *Gestionar los servicios sociales comunitarios de ámbito municipal.*

e) *Gestionar los servicios sociales especializados de ámbito municipal.*

f) *Gestionar las funciones y servicios que les sean delegados o concertados por la Comunidad Autónoma de Canarias o los cabildos insulares.*

g) *Supervisar y coordinar, en el municipio, los servicios municipales con los de iniciativa privada del mismo ámbito de conformidad con las normas de coordinación que dicte la Comunidad Autónoma, con la finalidad de alcanzar las previsiones de la planificación general.*

h) *Gestionar prestaciones económicas y colaborar en lo que reglamentariamente se establezca en la gestión de las prestaciones económicas y subvenciones de los cabildos y*

la Comunidad Autónoma en lo que se refiere a los servicios sociales en su ámbito municipal.

i) *Coordinación de los servicios sociales municipales con los otros sectores vinculados al campo del bienestar social.*

j) *Fomento de la participación ciudadana en la prevención y resolución de los problemas sociales detectados en su territorio.*

k) *Fomento y ayuda a las iniciativas sociales no lucrativas que se promuevan para mejorar la calidad de vida de los habitantes del municipio.*

l) *Formación permanente y reciclaje del personal de los servicios sociales de estas corporaciones.*

2. *En los municipios en los que por su densidad de población sea necesario, se llevará a cabo la desconcentración de los servicios.*

3. *Los ayuntamientos podrán constituir mancomunidades u otro tipo de entidades para la gestión de los servicios sociales."*

⁴⁵. *Ver en este sentido el último párrafo del artículo 10.7 de la Ley territorial 9/1987, de 28 de abril, de Servicios Sociales, transcrito en la nota anterior.*

⁴⁶. *A efectos de facilitar el seguimiento de este informe transcribimos los preceptos aludidos:*

"Artículo 51.

1. *La delegación de competencias de carácter regional se dispondrá, de acuerdo con las leyes de la Comunidad Autónoma reguladoras de los diversos sectores de la acción pública, mediante el decreto del Gobierno publicado en el Boletín Oficial de Canarias.*

2. *La delegación de competencias administrativas no podrá efectuarse en favor de uno o varios cabildos insulares con carácter singular, sino que habrán de atribuirse con carácter general a todos los cabildos del archipiélago.*

3. *La delegación, en ningún caso, modificará la titularidad autonómica de la competencia administrativa que tenga por objeto."*

"Artículo 52.

1. *Los proyectos de decretos de delegación serán acordados entre el Gobierno de Canarias y los cabildos insulares.*

2. *El decreto delegante concretará el alcance, contenido, condiciones y duración de ésta, así como los medios personales, materiales y los recursos entregados para su ejercicio.*

3. *La delegación surtirá efectos desde que, publicado el decreto que se acaba de mencionar, se suscriba entre el Gobierno de Canarias y el cabildo insular la correspondiente Acta de entrega y recepción de los medios y expedientes relacionados con la competencia delegada."*

"Artículo 53.

1. *El personal asignado a un cabildo insular como consecuencia de una delegación se integrará en su organización administrativa y dependerá del mismo funcionalmente, sin perder su condición de personal de la Comunidad Autónoma.*

2. *Los bienes, derechos y obligaciones adscritos a las competencias delegadas continuarán formando parte del patrimonio de la Comunidad Autónoma de Canarias, sin*

perjuicio de su afectación temporal al cabildo insular delegado.

3. En la correspondiente Sección de la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma se consignarán separadamente los créditos precisos para que los cabildos insulares puedan ejercitar las competencias delegadas.

Aprobada la Ley de Presupuestos Generales, la Intervención General de la Comunidad Autónoma de Canarias certificará a cada cabildo insular los créditos que se hayan asignado para el ejercicio de la competencia delegada, siendo esta certificación documento suficiente para la incorporación de crédito en los respectivos presupuestos de cada cabildo. Dichos créditos se transferirán por la Administración financiera de la Comunidad Autónoma al correspondiente cabildo insular, mediante dos entregas iguales semestrales verificadas en los meses de marzo y agosto de cada ejercicio.

El control del destino efectivo de los créditos autorizados al ejercicio de las competencias delegadas se realizará por la Consejería de Hacienda del Gobierno de Canarias mediante procedimiento de auditoría una vez ejecutado el gasto correspondiente.

4. Sin perjuicio de lo dispuesto en el número anterior, los cabildos insulares podrán consignar en sus respectivos presupuestos los créditos que estimen convenientes para aumentar la eficacia de los servicios delegados."

"Artículo 54.

A fin de asegurar el control y dirección de la ejecución por los cabildos insulares de las competencias delegadas, corresponde al Gobierno de Canarias y a la Administración de la Comunidad Autónoma:

a) La potestad reglamentaria externa, sin perjuicio de la competencia autoorganizatoria del cabildo insular delegado.

b) La resolución de los recursos de alzada que se interpongan contra los actos del cabildo insular, con la facultad de suspender la ejecución del acto recurrido en los supuestos previstos en las leyes procedimentales.

c) La alta inspección sobre los servicios con los que se ejerzan funciones delegadas, pudiendo comunicarles instrucciones técnicas y directrices de carácter general, así como recabar información sobre la gestión de las competencias delegadas.

d) La emisión de informes preceptivos e incluso vinculantes, por parte de sus órganos, cuando así lo prevea la legislación sectorial.

e) La facultad de convocar conferencias sectoriales bajo la Presidencia del Consejero correspondiente del Gobierno de Canarias."

"Artículo 55.

1. En el caso de incumplimiento de las normas reguladoras de las competencias delegadas, obstaculización de la labor inspectora o, en general, deficiente gestión de los servicios, el Gobierno de Canarias advertirá al cabildo insular para que sean corregidas en un plazo no superior a un mes, salvo cuando aquéllas fueran susceptibles de producir daños graves o irreparables, en el que el plazo se reducirá a 15 días.

2. Si la advertencia no fuera atendida en los plazos indicados en el apartado anterior, el Gobierno de Canarias, mediante decreto publicado en el Boletín Oficial de Canarias, podrá dejar sin efecto, suspendiendo o revocando, la delegación y ejecutar a través de su Administración propia la competencia delegada. La publicación del decreto llevará consigo automáticamente la reintegración a la Administración de la Comunidad de los medios y recursos entregados al cabildo insular con ocasión de la delegación.

3. De la disposición que deja sin efecto la delegación se dará cuenta al Parlamento de Canarias, que resolverá sobre la procedencia de la decisión del Gobierno, levantando la revocación o ratificando la misma."

⁴⁷. Los artículos citados literalmente establecen:

"Artículo 9.

El ejercicio de las competencias a las que se refiere el artículo anterior corresponderá a la Administración propia de la Comunidad Autónoma de Canarias siempre que, además de estar implicado un interés general de la región, concorra cualquiera de las siguientes circunstancias:

a) Que la adecuada satisfacción del interés público y la defensa de los principios rectores establecidos en los artículos 1 y 5.2 del Estatuto de Autonomía hagan preciso el desempeño regional de las funciones que abarque la competencia.

b) Que la naturaleza de la actividad o el servicio prestado impongan su organización regional por razones sociales, de eficacia o de economía."

"Artículo 10.

1. Cuando no se den las circunstancias previstas en el artículo anterior, el ejercicio de las competencias administrativas de carácter regional podrá ser delegado en los cabildos insulares, en su condición de Instituciones de la Comunidad Autónoma, por razón de los principios de eficacia, economía, descentralización y máxima proximidad a los ciudadanos.

2. No serán delegables en los cabildos funciones normativas, de planificación y coordinación en relación con competencias de carácter regional.

3. El Gobierno de Canarias podrá acordar que el ejercicio de determinadas competencias de la Administración pública de la Comunidad Autónoma se delegue en las entidades municipales de su territorio, en los casos y en las formas previstas en el artículo 27 de la Ley 7/1985, de 2 de abril."

⁴⁸. Concretamente, las previsiones al respecto se contienen, fundamentalmente, en el artículo 27 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, que previene:

"1. La Administración del Estado, de las comunidades autónomas y otras entidades locales podrá delegar en los municipios el ejercicio de competencias en materias que afecten a sus intereses propios, siempre que con ello se mejore la eficacia de la gestión pública y se alcance una mayor participación ciudadana. La disposición o el acuerdo de delegación debe determinar el alcance, contenido, condiciones y duración de ésta, así como el control que se reserve la Administración delegante y los medios personales, materiales y económicos que esta transfiera.

2. En todo caso, la Administración delegante podrá, para dirigir y controlar el ejercicio de los servicios dele-

gados, emanar instrucciones técnicas de carácter general y recabar, en cualquier momento, información sobre la gestión municipal, así como enviar comisionados y formular los requerimientos pertinentes para la subsanación de las deficiencias observadas. En caso de incumplimiento de las directrices, denegación de las informaciones solicitadas o inobservancia de los requerimientos formulados, la Administración delegante podrá revocar la delegación o ejecutar por sí misma la competencia delegada en sustitución del municipio. Los actos de éste podrán ser recurridos ante los órganos competentes de la Administración delegante.

3. La efectividad de la delegación requerirá su aceptación por el municipio interesado, y, en su caso, la previa consulta e informe de la Comunidad Autónoma, salvo que por ley se imponga obligatoriamente, en cuyo caso habrá de ir acompañada necesariamente de la dotación o el incremento de los medios económicos para desempeñarlos.

4. Las competencias delegadas se ejercen con arreglo a la legislación del Estado o de las comunidades autónomas correspondientes o, en su caso, la reglamentación aprobada por la entidad local delegante.”

⁴⁹. Dispone el artículo 15 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre:

“1. La realización de actividades de carácter material, técnico o de servicios de la competencia de los órganos administrativos o de las entidades de derecho público podrá ser encomendada a otros órganos o entidades de la misma o de distinta Administración, por razones de eficacia o cuando no se posean los medios técnicos idóneos para su desempeño.

2. La encomienda de gestión no supone cesión de titularidad de la competencia ni de los elementos sustantivos de su ejercicio, siendo responsabilidad del órgano o entidad encomendante dictar cuantos actos o

resoluciones de carácter jurídico den soporte o en los que se integre la concreta actividad material objeto de encomienda.

3. La encomienda de gestión entre órganos administrativos o entidades de Derecho público pertenecientes a la misma Administración deberá formalizarse en los términos que establezca su normativa propia y, en su defecto, por acuerdo expreso de los órganos o entidades intervinientes. En todo caso el instrumento de formalización de la encomienda de gestión y su resolución deberá ser publicado, para su eficacia, en el Diario Oficial correspondiente.

Cada Administración podrá regular los requisitos necesarios para la validez de tales acuerdos que incluirán, al menos, expresa mención a la actividad o actividades a las que afecten, el plazo de vigencia y la naturaleza y alcance de la gestión encomendada.

4. Cuando la encomienda de gestión se realice entre órganos y entidades de distintas Administraciones se formalizará mediante firma del correspondiente convenio entre ellas, salvo en el supuesto de gestión ordinaria de los servicios de las comunidades autónomas por las diputaciones provinciales o en su caso cabildos o consejos insulares, que se regirá por la legislación de régimen local.

5. El régimen jurídico de la encomienda de gestión que se regula en este artículo no será de aplicación cuando la realización de las actividades enumeradas en el apartado primero haya de recaer sobre personas físicas o jurídicas sujetas a Derecho privado, ajustándose entonces, en lo que proceda, a la legislación correspondiente de contratos del Estado, sin que puedan encomendarse a personas o entidades de esta naturaleza actividades que, según la legislación vigente, hayan de realizarse con sujeción al Derecho administrativo.”

