

Informe sobre la situación de la protección y reforma de menores en Aragón.

Grupo de menores de ASAPA

(Asociación para el Seguimiento y Apoyo a Presos y Presas en Aragón)

Marzo de 2008

Índice.

Normativa de referencia a nivel internacional, estatal y autonómico. p.3

INTRODUCCIÓN. p.5

I. CUESTIONES TRANSVERSALES. p.7

1/ Eficacia. p.8

2/ Extranjería. p.9

3/ Familias. p.9

4/ Salud mental y medicalización. p.10

5/ Cuestiones laborales. p.11

6/ Procesos de adopción. p.13

II. EL SISTEMA DE PROTECCIÓN DE MENORES. p.15

A/ Servicio de menores del Instituto aragonés de servicios sociales –Supervía. p.15

B/ Servicio de 24 horas. p.17

C/ Centros o recursos residenciales en el sistema de protección. p.17

c1/ Centro de orientación y acogida –COA. p.17

c1.1/ Residencia Infanta Isabel. p.17

c1.2/ COA 1. p.18

c1.3/ COA 2. p.20

c2/ Casa hogar San José. p.21

c3/ Centro residencial especial Los Olivos. p.23

c4/ Residencia Cesaraugusta. p.23

D/ Voluntad política y tendencias en la gestión: privatización de la prestación de servicios y rentabilización de los centros de protección. p.24

III. EL SISTEMA DE “REFORMA” O SISTEMA PENAL PARA MENORES. p.27

A/ Conexión entre protección y reforma. p.27

B/ Alternatividad de las medidas alternativas. Mediación y reparación. p.29

b1/ Medidas de libertad vigilada. p.30

b2/ Internamiento en fin de semana. p.31

b3/ Tareas socioeducativas. p.31

C/ Sistema penal de adultos para menores. p.32

D/ Derechos del menor en el ámbito penal y penitenciario. p.35

E/ Otros aspectos del funcionamiento general del sistema de reforma. p.37

F/ Centro de reforma de Juslibol. p.39

f1/ Aislamiento. p.39

f2/ Psiquiatrización y recurso a psicofármacos. p.40

G/ Voluntad política y tendencias en la gestión: privatización de la prestación de servicios y rentabilización de los centros de reforma. p.41

IV. CASOS ILUSTRATIVOS. p.43

V. CONCLUSIONES. p.49

VI. PROPUESTAS. p.51

Propuesta de mecanismo preventivo aragonés para centros de menores. p.53

VII. ÍNDICE DE DOCUMENTOS ANEXOS. p.59

Normativa de referencia a nivel internacional, estatal y autonómico¹.

- Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño de 1989 –Resolución 1386 (XIV) de 20 de noviembre de 1959, ratificada por todos los países a excepción de Somalia y los Estados Unidos de Norteamérica.
- Reglas mínimas de Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores –Reglas de Beijing, adoptadas por la Asamblea General en su resolución 40/33 de 28 de noviembre de 1985.
- Recomendación (1987)20 del Consejo de Europa sobre las reacciones sociales a la delincuencia juvenil.
- Reglas de Naciones Unidas para la protección de menores privados de libertad, adoptadas por la Asamblea General en su resolución 45/113 de 14 de diciembre de 1990.
- Carta Europea de Derechos del Niño (Resolución A 3-0172/92).
- Normas del Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes (CPT). Consejo de Europa. 2002. Título VII: Menores privados de libertad. (Extracto del 9º Informe General [CPT/Inf. (99) 12]).
- Recomendación (2003)20 del Consejo de Europa sobre las nuevas formas de tratamiento de la delincuencia juvenil y el papel de la justicia de menores.
- Recomendación (2006)2 del Consejo de Europa sobre reglas penitenciarias europeas.
- Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.
- Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores.
- Real Decreto 1774/2004, de 30 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores.
- Ley 12/2001, de 2 de julio, de la infancia y la adolescencia en Aragón.

Encontramos asimismo una justificación básica de nuestro informe en el capítulo II (*Derechos de la infancia y la adolescencia*; artículo 9.3: *Derecho a ser bien tratado*) de la citada Ley 12/2001 de la infancia y adolescencia en Aragón:

Toda persona que detecte una situación de riesgo o de posibles malos tratos a menores está obligada a ponerlo en conocimiento de la autoridad competente y a prestarles los auxilios inmediatos necesarios.

¹ “Los menores gozarán de los derechos que les reconoce la Constitución y los Tratados Internacionales de los que España sea parte, especialmente la Convención de Derechos del Niño de Naciones Unidas y los demás derechos garantizados en el ordenamiento jurídico, sin discriminación alguna por razón de nacimiento, nacionalidad, raza, sexo, deficiencia o enfermedad, religión, lengua, cultura, opinión o cualquier otra circunstancia personal, familiar o social”, en Artículo 3 – capítulo 2 (Derechos del menor) de la LO 1/1996, de 15 de enero, de protección Jurídica del menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de enjuiciamiento civil.

INTRODUCCIÓN.

Con el colectivo social de las personas menores de edad, sus derechos legítimos y fundamentales y su “interés superior” legal en el centro de nuestro trabajo, la elaboración del presente informe² atiende al objetivo fundamental de aportar un análisis del funcionamiento de los sistemas de protección y reforma de menores:

- tomando como referencia el citado artículo 9.3 de la Ley 12/2001,
- examinando la eficacia y eficiencia de los recursos dispuestos,
- considerando la responsabilidad de la administración pública y
- poniendo de relieve, por último, el papel que corresponde a los modos de gestión privada que rigen la explotación económica de esos servicios.

Asimismo, con un afán constructivo y desde el respeto que merece, como tantos otros sectores laborales, el de la intervención social, entendemos del todo necesario un ejercicio de autocritica por parte de todos los agentes, entidades y administraciones implicadas en los ámbitos asistencial y penal para las personas menores de edad, con el fin de mejorar los resultados de su trabajo para con la infancia “en riesgo de exclusión”.

En primer lugar (capítulo I) abordaremos una serie de problemas presentes en todo el ámbito de menores y que trascienden cualquier recurso, institución, entidad o administración. Además y aunque la separación entre los ámbitos de protección y reforma se presume problemática, destacaremos algunas disfunciones específicas de estos sistemas. Presentaremos también una relación de algunos de los centros que trabajan con menores en Aragón (capítulo II). Dadas las limitaciones específicas del trabajo y la estructural falta de transparencia con que las administraciones operan en este ámbito, no aludiremos a todos los centros en funcionamiento ni a todo el territorio aragonés. Respondiendo a esta limitación, los centros incluidos en el informe, amén de numerosos, son tan esenciales en el entramado institucional de protección y reforma de menores como significativos de su estado. A continuación (capítulo III) se ofrecerá un repaso de los principales problemas existentes en materia de justicia penal juvenil.

En los casos en que valoramos la utilidad de citar la referencia legal, incluimos entre párrafos el extracto de la Ley competente en que se reconoce al/la menor cada derecho puesto en cuestión por una aplicación práctica irregular de lo estipulado legalmente.

Incluimos asimismo algunos ejemplos o “itinerarios”, casos concretos (capítulo IV) que revelan la necesidad de dar a conocer la realidad de los/as menores institucionalizados en Aragón. Tales casos, que son historias reales de niños/as por más que se narren como un viaje institucional, no tienen el carácter omnicompreensivo de la estadística o la memoria anual pero tienen la fuerza del acontecimiento, de lo que ha sucedido arrojando luz sobre los puntos más oscuros de este sistema de protección y reforma. Sin embargo, no deben tomarse como casos anecdóticos ni aislados, ya que por cada caso que hemos conocido, muchos otros se han ocultado o quedan olvidados.

En los anexos (VII) se incluye, entre otros documentos, el relato de algunas acciones emprendidas durante el último año por el Grupo de Menores de ASAPA. Algunos textos corresponden a las denuncias formuladas ante la Administración de Justicia, la DGA y los medios de comunicación de masas al respecto de situaciones intolerables que viven algunas/os niñas/os en nuestra Comunidad Autónoma. Se incluye asimismo la respuesta institucional en los casos en que fue recibida. La extensión del apartado de anexos se justifica por las ilustrativas aportaciones de los documentos que contiene.

Grupo de Menores de ASAPA. Zaragoza, marzo de 2008.

² Tomando también como referencia los informes del Defensor del Pueblo español (2002) y la asociación Molimo (2005).

I. CUESTIONES TRANSVERSALES.

Distinguiremos en este capítulo dos órdenes de cuestiones.

En primer lugar, las **cuestiones de gestión o cuestiones cuantitativas**. Éstas suponen problemas en cierto sentido superficiales (no por ello menos importantes), relacionados con casos de mal funcionamiento de los servicios.

En muchos casos falta coordinación. Hay profesionales informados en exceso con fuente en estereotipos que aportan poco (aparte de ciertas etiquetas) a su trabajo, mientras que carecen de la información pertinente para su labor. En otros casos no existe una planificación mínima acerca del proyecto educativo en que se trabaja con los niños, no se han establecido con suficiente homogeneidad unos criterios de intervención y, en último término, el trabajo que se está desarrollando tiene más relación con la inercia en que viene instalada la institución o con el puro voluntarismo de lo casuístico.

En otros casos, el trabajo está condicionado por la excesiva burocratización de la actividad. La imposibilidad de tener un contacto directo con el niño y su entorno obliga a los profesionales competentes a tomar decisiones fundadas en informes ajenos – derivados en su caso de otros informes ajenos, etc.

A éstos se suman otros factores clásicos en las carencias de los servicios sociales. La deficiente organización de los recursos o la ausencia de suficientes medios humanos, técnicos y económicos jalonan el sistema de protección y reforma de menores.

Nuestra interpretación es que tales deficiencias se derivan desde luego de una falta de medios evitable y, por consiguiente, de la falta de voluntad política para destinar más recursos a los ámbitos sociales e implementarlos de forma más eficiente, es decir, más útil para sus destinatarios. Pero además interpretamos que estas deficiencias y sus dimensiones tienen causa en cambios de orden estructural que encaminan a la desaparición de lo público, también de los servicios públicos reducidos a sus funciones mínimas. Estas transformaciones de la sociedad y del Estado explican siempre mejor esas cuestiones que la mera anécdota basada en las ratios y estadísticas específicas de determinado sector.

En segundo lugar, las **cuestiones de fondo o de orden cualitativo**. Entendemos por cuestiones de fondo las reveladas desde distintas instituciones, prácticas o estructuras del sistema de protección y reforma de menores en Aragón que no funcionan como debieran y cuya mejora no pasa por un simple aumento de los recursos económicos, humanos o arquitectónicos. Para salvar la distancia de los análisis estructurales (que, aunque acertados, puedan ser fácilmente desestimados de un plumazo) y con el afán de concretar en todo lo posible nuestras propuestas, desglosaremos estas carencias en tópicos.

Esos tópicos son lugares comunes que se cruzan con regularidad en las explicaciones de lo que “no funciona” y que nos sirven para ordenarlas. No son, sin embargo, compartimentos totalmente identificables con esta o aquella institución o servicio, sino (como este apartado indica) elementos transversales.

1/ Eficacia.

Ocurre en no pocas ocasiones que, en el contexto de la intervención de los servicios de protección y reforma de la infancia, el niño experimenta un proceso negativo muy alejado del programa de estas instituciones. La frecuencia con que se dan estos casos, constatable para todos los operadores sociales, suele interpretarse bien como una fatalidad (“con este niño no se puede trabajar”, “no hay nada que hacer”,...), bien como un efecto lógico de la falta de asignación presupuestaria. Describiendo la situación en que se encuentran algunos centros, narrando historias de niños y niñas que han pasado por ellos y comprobando la respuesta institucional a nuestras llamadas de atención se advierte cómo esta situación, mucho más habitual de lo aceptable, se relaciona con algo más que con la torpeza o la carencia presupuestaria. Veamos algunos ejemplos.

- Algunos centros se encuentran muy deteriorados. Al programa que declaran (fines explícitos) y la función efectiva que cumplen (resultados reales) les separa tal distancia que la administración está obligada a replantearse su existencia y organización.

- El modo en que se gestionan las fugas es un síntoma de esta situación. En primer lugar, las fugas revelan que sus protagonistas prefieren en determinado momento estar fuera de las instituciones que permanecer en ellas. Eso explica, sin demasiada discusión, que algo no funciona. Además, nos preocupa la normalidad con que se interpretan en muchas ocasiones estas fugas desde determinados recursos, tardando meses en comunicar que el menor ha causado baja en dicho centro.

- Hay un punto del campo de protección de la infancia donde las características referidas en materia laboral y las opciones organizativas se vinculan: la gestión por parte de fundaciones, empresas y entidades privadas de estos servicios públicos. Hablaremos también de las dimensiones de algunas entidades, de su gestión de las condiciones de trabajo y la afección que ello tiene sobre la atención a las niñas y niños. Hablaremos en esta intersección, más bien, de un modo de hacer, de un modelo empresarial de gestión de los recursos que se extiende más allá de las propias entidades privadas que los gestionan y que de algún modo alcanza a las propias administraciones públicas –incluida la administración de Justicia. Veamos efectos concretos de esto.

El efecto más común es que muchos centros, por comodidad, por inercia o por eficiencia, se han ido adaptando a cierto “tipo” de niños. Más que tratar que sus jóvenes clientes alcancen los objetivos de los proyectos educativos diseñados para ellos/as, esta práctica busca en primer lugar que no se reproduzcan en los centros los conflictos provenientes de un proceso educativo que es sustancial y necesariamente conflictivo.

No se deriva a tales servicios a los niños a quienes más conviene el trabajo que se hará en determinados recursos, sino a quienes de entrada se prevé están ya más adaptados a la dinámica de esos recursos. Se diría que se busca la amortización más eficiente de estos niños y niñas: “manden a este/a niño/a aquí, que se adaptaría muy bien”³.

A menudo ocurre que, pasado un tiempo, la función efectiva del centro se parece poco a su programa educativo: el niño no evoluciona y el servicio pierde su carácter excepcional para, en ocasiones, convertirse en un modo de vida. Es decir, que el servicio, centro, institución, entidad, funcionan en su caso para sí mismos, más ocupados en su propio mantenimiento y reproducción que en la protección, cuidado, educación o emancipación que se proponía con el niño/a. Y los menores, por su parte, van acercando su trayectoria de unos recursos a otros –y de la protección a la reforma.

³ Existen centros “especializados” de facto en un “tipo” concreto de menores y a partir de criterios autorreferentes (por propio interés de gestión y funcionamiento), antepuestos en ocasiones a los verdaderos intereses de cada niño/a.

2/ Extranjería.

La extranjería es una condición administrativa de determinados niños, principalmente, que además, en el caso de encontrarse “no acompañado” en España (“MENA”), comporta sensibles desventajas sociales. En cambio, las administraciones públicas entienden que la condición administrativa de extranjero y sus consecuencias jurídicas deben imponerse sobre la vida de estos niños con carácter muchas veces preferente a su minoría de edad. Esta doble condición de vulnerabilidad (niño y extranjero), en lugar de fundar una doble protección, justifica una protección condicionada. A la luz de la legislación internacional con que está comprometido el Estado español, de vigencia supra-legal, no admite discusión el hecho de que la condición de menor debe primar sobre la de extranjero. Pero la práctica administrativa es la contraria. El estado del centro San José de la Hermandad del Santo Refugio ejemplifica el tratamiento institucional a estos niños⁴. En general, y salvo algunos trámites universales que cuentan con la ambivalencia de servir tanto a la protección del niño como al control de la extranjería (como la expedición de pasaporte), las instituciones aragonesas suelen condicionar la prestación de determinados servicios a cómo se califique el comportamiento del niño dentro de las instituciones. Esa práctica, al no aplicarse del mismo modo a los/as nacionales, sólo puede entenderse causada por la condición de extranjero/a.

Algunas de irregularidades ya fueron señaladas en el informe de Molimo (2005: 7):

- “Falta de tramitación de la documentación por parte de la administración”.
- “Menores que deberían estar tutelados por la DGA y no lo están”.
- “La estancia en un centro de tutela no resuelve los problemas del menor, lo que en muchos casos les lleva a la fuga”.
- “Estos menores sí tienen acceso a formación que les capacita para trabajar pero después no pueden acceder al mundo laboral por no tener permiso de trabajo”.
- También se han dado casos de denegación del permiso de residencia porque la policía informa de la cantidad de veces que han sido detenidos –recordemos que no cabe el uso de los antecedentes policiales o penales para los menores en este caso.
- Se ha llegado a amenazar desde el servicio provincial de protección de menores con la repatriación a los/as chicos que den problemas⁵.

3/ Las familias.

Un asunto tradicionalmente polémico en los servicios de protección a la infancia es la intervención en las familias y entornos de los niños y niñas cuando éstas se encuentran en desamparo o en situación de riesgo. Los informes elaborados por Molimo (Asociación Aragonesa para la Promoción y Defensa de los Derechos de la Infancia y Adolescencia) en 2003 y 2005 resultan muy útiles para identificar los problemas de gestión, coordinación y planteamiento con que se están tratando estos casos cruciales para la protección de los niños: sobrecarga de los servicios sociales comunitarios, falta de coordinación suficiente con los servicios de protección, falta de homogeneidad en los criterios establecidos para la detección y actuación ante estas situaciones de riesgo para las niñas y niños, etc.

⁴ Pese a que la consejera Ana Fernández ha insistido públicamente en que no existe ningún recurso específico para el colectivo de menores extranjeros en Aragón, el caso del Centro San José es, igualmente, de dominio público.

⁵ Ver Capítulo 3.

Añadimos a esta perspectiva la constatación de que, en los casos de separación de la familia (en los que el objetivo, con excepción de casos de extrema gravedad, debería ser la reintegración del niño en su entorno), tampoco se está trabajando lo suficiente con las familias de estos/as niños/as. Ese hecho, sumado a las dinámicas de institucionalización que se viven en muchos centros, hace que tal programa de reintegración sea de facto utópico en una mayoría de casos.

Otra deficiencia señalada en su día por Molimo (2005: 7) que se mantiene vigente es la falta de recursos para atender a madres menores con hijos a cargo –no existe ni programa ni ayuda específica alguna. No podemos olvidar que un buen número de procesos de exclusión y marginación en nuestra sociedad es protagonizado por familias monoparentales que viven al borde de la línea de pobreza y/o compuestas por madres solteras, abuelas, tías y hermanas a cargo de nietos/as, sobrinos/as y hermanos/as, etc.

4/ Salud mental y medicalización.

La gestión de la salud mental de estas niñas y niños es una cuestión de importancia creciente en el ámbito de la protección y la reforma⁶. Dadas sus condiciones de vida fuera de los centros, en muchos casos la salud de estos niños/as no es la más deseable –tampoco la mental. Nuestra experiencia es que no se presta suficiente atención a la salud mental de las niñas y niños, como tampoco se presta suficiente voluntad política a la salud social de sus entornos. En realidad, la situación es ambigua. Por un lado, está consolidada una práctica común de hipervisibilización de problemas psicológicos o psiquiátricos, es decir, una facilidad inusitada para atribuir a disfuncionalidades psicológicas o patologías psiquiátricas a simples conductas que se explican mejor por la biografía del niño o la inconveniencia del comportamiento al que se pide adaptación que por manuales de psiquiatría. En consecuencia, el grado de medicalización que observamos en estos menores es alarmante.

Cuatro ejemplos de medicamentos muy comunes entre los niños que se administran a los niños/as de protección y reforma que reciben tratamiento son: *Sinogán* (de la empresa Aventis; antipsicótico y antidopaminérgico; indicado en neurosis de ansiedad, esquizofrenia, paranoia, delirio o manía), *Haloperidol* (de Mylan; antipsicótico, antiemético, adyuvante en tratamientos de dolor crónico, neuroléptico no testado en niños/as; indicado en delirios, alucinaciones, trastornos de la personalidad, agitación psicomotriz, dolor crónico o náuseas y vómitos por varias causas), *Risperdal* (de la empresa Janssen; antipsicótico, indicado en “una enfermedad mental que se caracteriza por oír, ver o sentir cosas que no están presentes, creer en algo que no es cierto, tener problemas para establecer relaciones sociales, nerviosismo y ansiedad; los episodios de agresividad, delirios y alucinaciones que pueden aparecer en pacientes con demencia; los episodios maníacos asociados a trastornos bipolares; la agresividad, la irritabilidad y conducta desafiante en niños y adolescentes con conductas perturbadoras; los problemas de comportamiento asociados al autismo”) o *Zyprexa* (fabricado por Eli-Lilly; antipsicótico; indicado en esquizofrenia o trastorno bipolar u “otras condiciones, según lo determine su médico”⁷), entre otros.

Asimismo es común iniciar la prescripción de medicación psiquiátrica antes de tener elaborado un diagnóstico, por causas que tienen que ver con cómo están organizados los servicios psiquiátricos y porque la propia psiquiatría dice que es aventurado y arriesgado hacer diagnósticos a personas muy jóvenes, sobretudo adolescentes –dado que los eventuales trastornos se encuentran aún en proceso.

⁶ Más tarde abordaremos la cuestión de la psiquiatrización en el centro de reforma de Juslibol.

⁷ Información procedente de los fabricantes. En Documentos anexos: prospectos de Sinogán y Risperdal.

En cuanto a las instituciones y sus modos de funcionamiento destacaremos, por ejemplo, que existen centros llamados “terapéuticos” donde, durante largos períodos de tiempo, no ha existido ningún/a terapeuta en plantilla.

No entendemos que sus problemas sean en general problemas de salud mental, pero en muchos casos los problemas que sufren sí pueden efectivamente causar estragos en su salud mental. De cualquier modo, si en algún caso hay patologías psiquiátricas o si tal es la lectura que hacen las instituciones, comprobamos que no existen servicios y prácticas que puedan atender adecuadamente, en su caso, estas cuestiones. La ausencia de dos instancias concretas es especialmente sangrante: no existe ningún centro terapéutico propio de la DGA que funcione como tal, en el que sea posible un proceso terapéutico con unas mínimas garantías de seguridad para la integridad física y mental de las niñas y los niños. Al mismo tiempo falta en el ámbito de Salud un recurso hospitalario donde realizar ingresos por razones de urgencia y desde donde poder iniciar procesos con los niños y adolescentes. Actualmente, si un menor tiene una crisis de tipo psicológico y es necesario un ingreso hospitalario en una sección psiquiátrica (por ejemplo por conductas que hacen que peligre su propia vida), este ingreso se realiza en una planta hospitalaria no específica, donde el niño (de cualquier edad, desde los 10 años, desde los 8...) convive con adultos afectados por otros problemas de salud mental en un ambiente que sólo sirve para que el niño empiece a coquetear con términos de autodesignación como “loco” o “tarado”.

Esto debe vincularse con la situación general de los recursos de salud mental en el ámbito de la protección. Una carencia de recursos específicos favorece que las instituciones de menores y la Administración de Justicia, ante la cruel disyuntiva, hagan prevalecer el tratamiento de estos niños como “delincuentes” antes que como “enfermos mentales”, aunque no se trate de una cosa ni de la otra.

Además y siguiendo la tendencia general, se consume un proceso de privatización de estos servicios. Los servicios aragoneses de protección tienen un equipo médico-psiquiátrico, pero desde hace un tiempo se externalizan casi todas las intervenciones a entidades como “Adcara” (empresa de terapia familiar) o a servicios en convenio con el Ayuntamiento: desde el Centro Municipal de Promoción de la Salud a una clínica privada de psiquiatría infanto-juvenil y otras consultas privadas. Otro ejemplo: la Fundación para la Atención Integral del Menor ha puesto en marcha un “servicio de diagnóstico express” ofrecido a la administración aragonesa para, traduciendo la respuesta desde el ámbito de la “salud mental”, atender a la siempre presente lógica del “algo habrá que hacer”. Este servicio es atendido por el mismo psiquiatra que dicha fundación tiene contratado en el centro de reforma de Juslibol, con criterios de control y contención similares a los empleados allí –la única diferencia es que para los niños/as de protección pasa consulta en las propias oficinas del Servicio de protección de menores.

5/ Cuestiones laborales.

Durante la elaboración de este informe, algo se está moviendo ente las/os trabajadoras/es de lo social a raíz de la reciente publicación en el BOE del Convenio colectivo marco estatal de acción e intervención social y al respecto de la forma efectiva de aplicarlo –o no. Lo confuso de esta situación se debe en parte a la variedad de participantes: administraciones, empresas, fundaciones y trabajadores/as. Y todo ello repercute, claro está, sobre la prestación efectiva de estos servicios a los niños/as. Como ejemplos: el alto índice de rotatividad y temporalidad, la ausencia de períodos de adaptación o el abuso en la disponibilidad de estos puestos de trabajo imponen ciertas condiciones a la práctica profesional. En general, la situación de precariedad en que trabajan los/as profesionales refleja la precariedad en que se encuentran los propios

servicios públicos de protección a la infancia. Lo que más nos interesa de las condiciones laborales de estos/as profesionales es que (además de su propio bienestar) implican, por tratarse de un servicio público, a las personas destinatarias de los servicios. Sin embargo, las condiciones de prestación de estos servicios públicos a través de entidades privadas⁸ son incompatibles con la naturaleza de los propios servicios: a través del empeoramiento de las condiciones laborales de estos/as profesionales se está empeorando las condiciones de prestación de los servicios de protección a los niños destinatarios. Esta situación está contaminando también otros centros de gestión pública, en los que en lugar de cubrir plazas vacantes de forma definitiva, se tiene a interinos en condiciones de precariedad similares a las de la empresa privada.

Resulta preocupante, por tanto, que el reciente convenio de intervención social consolide de facto esta estructura privatizadora de una prestación de los servicios públicos que debería perseguir la efectiva garantía de los derechos fundamentales de las personas –no olvidemos que las personas menores de edad son, ante todo, personas.

Nos referimos a continuación a una serie de cuestiones cuya observación no correspondería a este informe si no tuviesen consecuencias directas sobre los niños/as atendidos. Se trata de algunas características propias de las relaciones laborales instauradas en el ámbito de la intervención social, que afectan al desarrollo de las intervenciones y al interés del/la menor:

- Precariedad laboral e indeterminación del futuro inmediato: En centros gestionados por la administración se están realizando contratos de tres meses sin compromisos de renovación, mientras que las reducciones de jornada y sustituciones por bajas son una realidad laboral frecuente. En algunos momentos, la externalización de un recurso (que siempre parece inminente pero que luego siempre se dilata en el tiempo) hace que la sensación de temporalidad se prolongue durante meses. Esta provisionalidad del puesto puede influir en la fatiga laboral y aumenta la carga de tensión en el proceso educativo.

Provisionalidad que es general a todos los centros que son gestionados por instituciones privadas, que abusan de los encadenamientos de contratos privados, y en el mejor de los casos realizan un contrato por obra y servicio. Esto supone que si en un momento determinado, la administración decide conceder el servicio a otra empresa, el trabajador ve su puesto de trabajo en peligro, siendo en esta ocasión precarizado por la propia forma del IASS de gestionar sus centros.

- Percepción imprecisa del proceso de trabajo con los menores en Supervía⁹: diferentes ritmos según los equipos. Esas diferencias provocan desconcierto en los menores y en los equipos educativos de los centros. Otras respuestas (irreales o lejanas, como la amenaza de deportación) fomentan cierto escepticismo en los/as menores acerca de la coherencia de las comunicaciones de los coordinadores de caso. Es importante la desconfianza de algunos equipos de los centros en las actuaciones de los equipos de Supervía, recelo justificable tanto si analizamos la atención prestada en algunos casos como si tenemos en cuenta que el dispositivo de Supervía soporta un volumen de trabajo inabarcable.

- Ante la saturación en los centros, la impotencia educativa es lógica: implementar medidas educativas, desarrollar proyectos, acompañar al/la menor o evaluar el trabajo ya no son tareas fundamentales sino metas inabarcables más allá del “parcheo” diario.

⁸ Entidades “sin ánimo de lucro” pero con unas plantillas, extensión y poder efectivo muy considerables según los casos.

⁹ Servicio de prevención y protección a la infancia y adolescencia del Instituto Aragonés de Servicios Sociales –en página 11.

- Dada la situación de algunos centros y el estado de sus plantillas, la intervención educativa se ve afectada directamente y se hace muy difícil adaptar una medida educativa a cada menor y situación. La acumulación de estas situaciones deriva indefectiblemente en una desprotección del menor y del grupo. Una práctica frecuente e intolerable es la realización de turnos ilegales de hasta 52 horas seguidas por trabajador/a.

6/ Procesos de adopción.

No hemos tenido acceso a (si existen) datos cuantitativos ni cualitativos oficiales acerca del abandono de menores adoptados en Aragón, pero es un hecho innegable que un número indeterminado y creciente de menores pasa de las familias adoptantes a depender de los servicios sociales. Reviven con ello una parte traumática de su infancia al retornar a una institución total. Son chicos y chicas que entran en la red de Protección con perspectivas de reunificación familiar al ser incluidos en el Programa de Separación Provisional pero acaban, como el resto, participando del circuito de centros (COA, centros especiales, proyectos de emancipación y autonomía, etc.) con la diferencia de que tienden rápidamente a la “institucionalización”, dado que sus primeras experiencias les remiten a orfanatos y centros similares en los que recalán y les es fácil habituarse a los regímenes disciplinarios basados en el premio-castigo. El recorrido de ida y vuelta “institución-familia-institución” puede completarse en más de una ocasión, dándose casos en los que los adoptantes renuncian a sus intenciones al conocer características personales del adoptado/a.

Aunque no pueda hablarse de un perfil tipo de estos menores, abundan los casos de adopción internacional y destacan entre ellos, por número, los niños y niñas latinoamericanas. Independientemente de su procedencia, son especialmente vulnerables, a pesar (o precisamente a causa) de sus primeras experiencias vitales.

En cuanto a los padres adoptantes, es característica común su solvente situación económica, de manera que la intervención de los servicios de protección se produce únicamente por cuestiones de convivencia, faltas y lesiones. Cuando el denunciante es el menor se evidencian malos tratos, abandono o abusos¹⁰.

Los menores adoptados “rechazados” no reciben un trato especializado/diferenciado en los centros de protección. Sí que, en su totalidad, reciben atención psicológica, habitualmente en espacios privados concertados por la administración. Hay descoordinación en la intervención y se actúa, en ocasiones, en direcciones opuestas por parte de Coordinadores de caso, padres, psicólogos y educadores dado que los primeros

¹⁰ El deterioro relacional se concreta en la renuncia verbal a la paternidad putativa (“tu no eres mi padre/madre”) y en el deseo legítimo de encontrar a los progenitores, es decir, de construirse una identidad, cuestión que casi siempre les es negada y que se repite igualmente con los educadores en los centros. En ocasiones estos/as menores enfatizan la crítica que los adoptantes hacen de sus padres biológicos, con epítetos como “puta”, “sidoso”, “pobre” o “delincuente”, así como la forma burda en que se intenta disimular su origen fuera de la familia nuclear. Es reseñable el que algunos Coordinadores de caso y psicólogos del Servicio Provincial de Atención a la Infancia confirman a veces esas circunstancias como forma de dar una “adecuada información” al menor con frases del tipo “¿tú no quieres acabar como tu madre biológica, verdad?”.

Los problemas de convivencia en casos de adopción, que en principio deberían ser similares a los que se producen con hijos biológicos, generan un conflicto del menor consigo mismo del que son responsables tanto los adoptantes como las instituciones que determinan su idoneidad: en Aragón, familias que no deberían pasar de ningún modo los filtros de los Servicios Sociales son calificadas como “idóneas”, entregándose niños a familias con patologías severas, padres abusadores o a núcleos monoparentales con adicciones (tóxicos, ludopatía, etc.) probadas. El conflicto se agudiza si los padres adoptantes construyen el discurso de la “segunda oportunidad”, enfrentando al menor a las ventajas materiales de su nueva vida.

confían en el “laissez faire” y esperan al desarrollo de los acontecimientos –marcha atrás de la familia, aparición de nuevos familiares al cargo, etc.

Los menores entran así en una espiral de maltrato institucional que a menudo los expone al consumo de tóxicos, episodios autolíticos, prostitución y agresiones que los familiarizan con la transgresión de la norma y los colocan fuera de la legalidad, lo que los expone a los riesgos de las sanciones penales.

“Se entiende por malos tratos institucionales cualquier legislación, procedimiento, actuación u omisión procedente de los poderes públicos o bien derivada de la actuación individual del profesional que comporte abuso, negligencia, detrimento de la salud, la seguridad, el estado emocional, el bienestar físico, la correcta maduración o que viole los derechos básicos del niño y/ o la infancia” (A. Martínez Roig y Sánchez Marín, F.J.).

II. EL SISTEMA DE PROTECCIÓN DE MENORES¹¹.

A/ Servicio de Prevención y protección a la infancia y adolescencia del Instituto Aragonés de Servicios Sociales –Supervía.

Si bien existe un protocolo de actuación institucionalizado para cuando un caso llega al servicio de protección de menores (estudio del caso por parte del equipo de recepción, entrevistas con el menor y la familia, paso del expediente a equipo si procede, estudio del caso, elaboración de un informe que justificará la propuesta de una intervención determinada...) lo cierto es que la práctica diaria lo ha transformado en una trama burocrática lenta y en muchos casos alienante (el niño como objeto, no como sujeto de su proceso), que no garantiza un trato igualitario y adecuado a cada caso.

Además otra consecuencia de la práctica llevada a cabo desde dicho servicio es que algunos coordinadores/as sean conocidas dentro del sistema por su indolencia y apatía, así como por lo controvertido de sus decisiones para los chicos/as. El mismo expediente, dependiendo del profesional que se haga cargo del caso, puede tener soluciones muy distintas, desde la vuelta a la familia al ingreso en un centro residencial con la expectativa de trabajar la autonomía del menor, de tal modo que en definitiva, lo que se percibe es que no hay nada que estructure y dé sentido a actuaciones tan dispares.

Por otro lado, constatamos en este servicio provincial una característica común a todos ámbitos del sistema de protección de menores: la saturación. Cada menor es asistido por un equipo compuesto por un trabajador social, un psicólogo y el coordinador del caso, equipo del que el niño/a depende para cualquier decisión, proyecto, etc. Cada equipo atiende aproximadamente 30 casos. Este volumen, tal y como reconocen los mismos profesionales, es muy superior al que deberían atender para garantizar una mejor intervención y (sobretudo) un seguimiento mínimamente adecuado. Son muchos los casos de niños que, después de haber sido “estudiados” por el equipo, son derivados al recurso correspondiente para, desde allí, acabar siendo los menores los que demandan de nuevo la atención y supervisión del Servicio de protección. Esto refleja una práctica habitual: los equipos se ocupan de los menores fundamentalmente durante el proceso de valoración; cuando se ha determinado un recurso el niño es olvidado.

En el caso de los “menores extranjeros no acompañados” comprobamos igualmente una preocupante falta de definición en el proceso de acogida y regularización de estos niños. La práctica educativa se acompaña de una ausencia de protocolo estable que regule la acogida de los MENAs y dé respuesta coherente y ágil a los niños/as que encajan en este perfil. Las diferentes respuestas que, en función del equipo que valore cada caso, se dan desde Supervía a los menores, así como lo irreal de algunas de esas respuestas, provoca tanto en el equipo educativo como en los menores una indefinición que, en algunos casos, puede actuar como motor de una conducta de hiperadaptación negativa. En otros casos el motor del conflicto puede ser el excesivo retraso en las respuestas, ya no sólo a las demandas sino a las necesidades reales de los menores.

La administración de la comunidad autónoma, a través del órgano competente por razón de la materia, asegurará especialmente a los menores en situaciones de riesgo, desamparo o conflicto social el derecho a: ser informados de su situación, de las medidas que vayan a ser tomadas en relación con ellos, de la duración de éstas y de los derechos que les corresponden con arreglo a la legislación vigente (Párrafo 2-a del artículo 48 de la Ley 12/2001 de la infancia y la adolescencia en Aragón).

¹¹ Mapa de recursos y centros de protección y reforma de menores en Documentos anexos.

Los casos de desatención entre los/as menores extranjeros tutelados por la administración son muy abundantes. Desde el servicio provincial de protección de menores se ha llegado a constreñir a los menores que dan problemas con la repatriación lo que es percibido por ellos como el anuncio de un mal en caso de que no cambien su conducta. Es importante destacar que ésta es una posibilidad irreal e ilegal, pues existe jurisprudencia al respecto¹². Los responsables del servicio de protección y los coordinadores conocen este hecho, los niños no. A partir de ese momento, y mientras juega con la ignorancia del niño, el servicio de menores incumple sus obligaciones para con el chico: se retrasan las citas en menores, no se asigna recurso (centro), se retrasa o paraliza la gestión para regularizar la situación legal del chico, no se le facilita acceso a recursos formativos... todo ello con la consecuencia de que el chico se desespera, se “quema”, y él solito se fuga del centro a “buscarse la vida” por su cuenta, en la calle o en centros de otras comunidades. Esta consecuencia no es otra de la que se esperaba producir con esta actuación. Cuando un niño/a se fuga de un COA se le da de baja a los 3 días, tanto del centro como del sistema de protección, de modo que deja de ser “problema” de la DGA.

En un intento por solucionar dos de los problemas mencionados hasta ahora, la saturación del sistema y la falta de coherencia en las actuaciones con MENAs, se ha realizado durante el pasado año un arriesgado ejercicio. Rindiéndose a la evidencia de que era necesario aumentar el número de equipos de menores para atender a una población cada vez mayor, se decide que la solución no es implementar un nuevo equipo (o dos, o tres, o más si fuesen necesarios) sobre la estructura ya existente. La solución pasó, en cambio, por contratar a una persona (el resto de profesionales son funcionarios) para ocuparse, *ad hoc*, de todos los casos de MENAs. Esta persona no estaría, como el resto de coordinadores, apoyada por un psicólogo y un trabajador social, sino que trabajaría sola y para cada caso le irían apoyando el trabajador social, o el psicólogo de diferentes equipos, un día del “2”, otro del “4”.... Este hecho, sumado al elevadísimo número de expedientes que se remitieron, tuvo como conclusión no pocos conflictos con menores por decisiones poco adecuadas y nada consensuadas. El responsable de esta tarea causó baja al poco tiempo de empezar y los expedientes fueron repartidos de nuevo al resto de coordinadores.

Los niños y adolescentes deben ser informados de sus derechos, haciéndolos comprensivos según su desarrollo evolutivo y madurez; Los niños y adolescentes tienen derecho a buscar, recibir, elaborar y utilizar la información y orientación adecuadas para el ejercicio de sus derechos y el desarrollo de su personalidad integral; Los padres o quienes les sustituyan en las funciones propias de la patria potestad o autoridad familiar y los poderes públicos velarán por que la información que reciban los menores sea veraz, plural y respetuosa con los principios constitucionales, los derechos humanos y las libertades fundamentales (Párrafos 1, 2 y 3 del artículo 12 de la Ley 12/2001 de la infancia y la adolescencia en Aragón).

Otra carencia detectada en el servicio de protección de menores es que pese a tratarse de un servicio de primera necesidad, tiene horario de oficina convencional: de 9 a 17 horas. No hay nadie a partir de esa hora, ni en fin de semana, ni festivos o puentes, ni semana santa, navidades o agosto... en todas esas fechas el servicio se paraliza y no se realiza prácticamente ninguna gestión con los niños, como si cada uno de los casos (tras el cual hay una persona en conflicto) tuviera que permanecer congelado hasta el

¹² Ver Sentencia anulatoria en Documentos Anexos.

siguiente día “hábil”. La consecuencia es que se ralentiza la resolución de los casos, forzando un tiempo de espera que en ocasiones es excesivo para algunos de los niños y niñas, que en muchos casos tienen sensación de abandono y desprotección.

B/ Servicio de 24 horas.

Es el servicio de urgencia de protección de menores. Fue creado para que los ingresos o las situaciones de emergencia que se dan fuera de los horarios de oficina se atiendan debidamente –en el caso de los ingresos fuera de los horarios de oficina, hasta ahora tenían que ser aprobados por el fiscal de guardia.

En este servicio se han registrado decisiones precipitadas e incongruentes, no justificadas por las condiciones de urgencia. Un ejemplo: entrevistarse por teléfono con una niña que refiere malos tratos, para a continuación entrevistarse también telefónicamente con los padres (o quien sea que se ponga al teléfono) y pactar con ellos la vuelta a casa de la niña.

Un problema añadido es que estas prácticas irregulares podrían estar motivadas por el desconocimiento de los protocolos y de normas de actuación para casos concretos, cómo no exigir una prueba de edad radiológica para los ingresos de menores no acompañados sin documentación como medio de determinar en qué centro se les acoge. Este servicio es asimismo, en la práctica, igualmente válido para protección que para reforma. Puede darse el caso de que la persona de guardia sea un profesional de la reforma que tiene que tomar una decisión sobre un niño/a “de protección” y viceversa.

C/ Los centros o recursos residenciales en el sistema de protección.

A continuación se presenta la descripción de algunas irregularidades detectadas en varios de los recursos residenciales para menores integrados en la red de centros del sistema de protección de menores en Aragón¹³.

c1/ Centro de orientación y acogida –COA.

Los niños y adolescentes tienen derecho a ser bien tratados y a ser protegidos frente a cualquier forma de violencia, amenaza, abuso, abandono, negligencia, sustracción, traslado ilícito y secuestro, explotación laboral, económica y sexual y frente a cualquier forma de malos tratos (Párrafo 1 del artículo 9 de la Ley 12/2001 de la infancia y la adolescencia en Aragón).

c1.1/ Residencia “Infanta Isabel”¹⁴ (gestión: DGA).

Como el resto de centros “de emergencia” de la comunidad, esta residencia está saturada y sobreexplotada. A lo largo del año, el número de niños/as menores de 7 años ha superado en muchos casos los 20 ingresos. Sin embargo y al igual que en cualquier otro recurso de la comunidad, el número de puericultoras permanece inalterable independientemente del número de niños/as que atender. Esto hace que la ratio de

¹³ Otros centros no específicos, para adultos pero con plazas concertadas con el IASS (Residencia de la Cruz Blanca, Neuropsiquiátrico del Carmen) o centros privados (Prisma) –ver Mapa de recursos y centros de protección y reforma en Documentos anexos.

¹⁴ Edades: hasta 7 años.

menores por educador sea en muchos casos muy superior al nivel requerido para garantizar una atención digna.

La corta edad y la extrema vulnerabilidad de los niños/as acogidos hacen especialmente delicada la situación en esta residencia. Un ejemplo: de forma habitual se trabaja con niños lactantes, lo que da una idea de la sobrecarga de trabajo, la consiguiente deficiencia del servicio y la desatención que sufren los niños/as. Algunos integrantes de servicio de seguridad de la residencia han tenido que dar biberones cuando el personal no da abasto. Por otra parte, este hecho nos avisa de lo obsoleto de los métodos de trabajo y el escaso interés que demuestra la Administración en estos niños: los bebés pasan la mayor parte del tiempo en los nidos, aunque está demostrado que los niños/as de esas edades necesitan un contacto físico permanente que permita su correcto desarrollo y evite posteriores situaciones de desapego.

Otro de los problemas específicos de este centro deriva de la habitual acogida a niños y niñas con graves problemas de salud. Hablamos de problemas de salud que en no pocas ocasiones ponen en peligro su correcto desarrollo e incluso su vida. En estas condiciones, son frecuentes los casos en que se requiere un ingreso hospitalario. La falta de flexibilidad para adecuarse a las necesidades de la población atendida y la escasez de recursos llevan a la dirección del centro a realizar guardias nocturnas en los hospitales para cumplir con la labor de acompañamiento de los menores –un gesto encomiable por su parte si no fuera motivado por la falta de personal y de precariedad del servicio.

c1.2/ COA 1¹⁵ (gestión: DGA).

La situación de sobreexplotación en el COA 1 es similar. Durante el año 2007, este centro atendió de forma habitual a más niños de los que está preparado para recibir. Esto supone que se han sucedido diferentes situaciones de maltrato institucional. Sirva como ejemplo el hacinamiento sufrido por buen número de menores en varias ocasiones y la tensión generada por soluciones como el empleo de camas desmontables para que 3 menores duerman en una habitación para 2. Más aún, a menudo algunos/as menores no disponen de cuarto ni cama donde dormir, pernoctando durante largos periodos de tiempo en sofás habilitados como camas en los pasillos o salones de la residencia –tal y como recoge la denuncia de ASAPA al respecto¹⁶. Debe quedar claro que no se trata de una situación coyuntural ni una respuesta precaria a súbitas emergencias. La dirección del centro y el servicio de menores han sido informados puntualmente de esta situación sin que hubiera respuesta alguna por parte de la Administración.

A la cantidad de niños en este recurso se suma un número de educadores/as claramente insuficiente: 2 educadores en muchos turnos y sólo 1 en otros. Uno de estos momentos es la noche, cuando queda un sólo educador de turno al cuidado de todos los menores de la casa. El control y la atención sobre los menores es tan mínimo que existe una directriz de la dirección del centro por la que el vigilante de seguridad que esté de turno por la noche debe “ayudar” al educador a acostar a los niños y pasar toda la noche en el centro. Esto obliga al vigilante a realizar unas tareas para las que no está cualificado y al niño a mantener una relación con un profesional que no debería estar allí.

Aunque el periodo estipulado de permanencia en este tipo de centros no puede ser superior a 2 meses, ese plazo se supera habitualmente. Son numerosas las ocasiones en que los/as menores permanecen en este centro durante 3, 4 o hasta 5 meses.

¹⁵ Edades: entre 7 y 14 años.

¹⁶ 25 de enero de 2008 –en Documentos anexos.

Este hecho se agrava además por las razones que lo motivan. Es un hecho que todo el servicio de menores se encuentra saturado, por lo que en muchas ocasiones no es posible encontrar una plaza libre en ninguno de los centros residenciales de la Comunidad. Esto provoca que el menor queda esperando que algún otro menor cause baja de un recurso durante un tiempo indeterminado e impredecible. Este retraso deteriora a los menores, les hace vivir demasiado tiempo en una situación de provisionalidad difícilmente soportable y este malestar, casi siempre más cerca de la desesperación que de la disocialidad, acaba a menudo interpretándose como un problema conductual.

Con todo, los casos más flagrantes de maltrato institucional son protagonizados por los MENAs que han demostrado una menor capacidad de adaptación a la institución. Señalados con la etiqueta de “problemáticos” o “violentos y desadaptados”, permanecen en el centro en situación de desinformación o, en caso contrario, se les comunica desde el sistema de menores (verbalmente y sin constancia por escrito) que “no se les va a ayudar” a legalizar su situación en España o que se les propone para realizar un reingreso familiar –es decir, una repatriación. No tenemos conocimiento de que esta amenaza se haya cumplido en Aragón, ni puede cumplirse. Pero los niños no lo saben, se asustan y una presión insoportable les empuja en ocasiones a una espiral de frustración que facilita su entrada en contacto con el sistema penal. En el mejor de los casos, los niños se fugan de los centros para buscar más suerte en la próxima comunidad autónoma.

Se detecta asimismo una escasa capacidad en el sistema de protección para adaptarse a las necesidades específicas de los menores o darles una pronta respuesta. Esta situación es alarmante en el caso de menores “adaptados” o “normalizados”, pero lo es más en el caso de menores con necesidades específicas o especiales que ponen en peligro su integridad. Desde el centro se alerta sobre la situación de niños muy jóvenes con graves problemas de consumos, abusos físicos o sexuales... pero las alertas no derivan en una gestión más diligente de parte del servicio de menores: se percibe pasividad y desatención –estas situaciones motivaron otra de las denuncias de ASAPA¹⁷.

En este centro se trabaja con una franja de edad especialmente difícil, dadas las marcadas diferencias entre procesos evolutivos, madurez, capacidades para afrontar situaciones y efectuar demandas... ya que en sus instalaciones conviven menores de entre 7 y 14 años de edad. Además, la fiabilidad del sistema de diagnóstico radiológico empleado para determinar la edad de los menores extranjeros que carecen de documentación puede convertir en 14 años los 15, 16, 17,... y viceversa.

A todo lo relatado hay que añadir un factor especialmente desestructurante y destabilizador, como se ha dicho ya: este centro se encuentra en vías de ser privatizado. Lo cual ha dado una sensación de eventualidad e inseguridad al equipo educativo que ha afectado y empeorado las condiciones de trabajo y la atención a los niños y niñas. Estas han sido algunas de las situaciones detectadas en este centro:

- Retraso en la sustitución de puestos de trabajo por bajas y/o reducciones de jornada: esto provoca que, durante un tiempo, algunas plantillas tengan que cubrir más horas de lo habitual. Aparte de la fatiga que ello ha podido provocar, ha tenido como consecuencia una importante acumulación de libranzas generada por el sistema de turnos y por la devolución de horas consiguiente.

- Movimientos y renovaciones de gran parte de las plantillas: candidatos obligados a sostener los turnos con compañeros que ya han acumulado el derecho a una gran

¹⁷ En Documentos anexos.

cantidad de libranzas. Ello supone una merma en la formación (o en la rápida comprensión de la rutina de trabajo) para los nuevos trabajadores/as y una fase de desconcierto para los/as menores.

- Ambientes precarios de trabajo en equipo: las reuniones de los equipos educativos reúnen a menudo a una pequeña parte de los trabajadores/as. Las condiciones laborales dificultan ese trabajo de equipo. Hay una gran desproporción entre los tiempos dedicados a la gestión y los dedicados a la planificación y a las actividades, puesto que ese trabajo se desarrolla a menudo en turno de noche en soledad, lo que ralentiza la comunicación y el consenso ante cualquier toma de decisiones. Fruto de ello son los frecuentes disensos en materia de medidas educativas y criterios de intervención.

c1.3/ COA 2¹⁸ (gestión: Fundación para la Atención Integral del Menor –FAIM).

Como en el COA 1, la ocupación del COA 2 ha sido muy elevada en el último año, llegando a superar las 13 plazas con que cuenta el centro en varias ocasiones. Se ha convertido varias habitaciones previstas para 2 chicos en habitaciones de 3, instalando camas supletorias en las habitaciones y con el resultado de un nivel de hacinamiento muy poco deseable en un centro de acogida.

La capacidad educativa se ve de nuevo mermada, dado que la atención educativa se presta a través de sólo 2 educadores por turno. Esta situación llegó a tal punto que, por encima de lo conveniado y facturado y a instancias del equipo educativo, se añadió un educador como refuerzo, pero solamente en días laborables (de lunes a viernes) y en horario de 10 a 18 horas –una medida del todo insuficiente.

En este centro y por las razones que se explicaron anteriormente, también se han registrado estancias que superan lo legalmente permitido. De nuevo, no se trata de un problema puntual sino que aproximadamente la mitad de los niños ingresados en el COA 2 superan el tiempo de espera marcado por la ley. Los efectos de estos retrasos injustificados son igual de perniciosos para los menores que en el caso del COA 1, salvo por 2 variables que hacen que el perjuicio para estos menores sea peor. Primero: se trata de personas mayores de 14 años (edad de responsabilidad penal) para las cuales la sensación de provisionalidad, la escasa adecuación de los recursos y la sensación de desorientación han determinado el deterioro del/la menor y el inicio o refuerzo de dinámicas que acaban con el internamiento en la cárcel de niños. Segundo: esta utilización del tiempo implica una presión y coacción similares a las de los/as menores internos en el COA 1 y agravadas con la “amenaza” de la mayoría de edad. De esta forma (y a menudo tratándose de MENAs, pero no exclusivamente) se acaba “aparcando” a los niños/as en este centro, simplemente en espera de que la frustración pueda con ellos y abandonen el centro de forma voluntaria. En caso de alcanzarse la mayoría de edad y “con la ley en la mano”, la tutela del menor cesa y se le expulsa del centro, a pesar de que el servicio de menores goza de los medios y las fórmulas administrativas para seguir ayudando a niños tutelados después de los 18 años si aún necesitan ayuda. En varios casos se ha expulsado a niños/as del centro sin más contemplaciones, condenándolos a la exclusión y a la indigencia. En muchos de estos casos, el servicio de menores se desentiende de lo que pase con estos niños/as después de los 18. En más de una ocasión, la búsqueda de recursos alternativos para adultos (albergue municipal, por ejemplo) ha sido asumida por el equipo educativo del centro.

Una irregularidad grave que se da casi exclusivamente en este centro es la de haberse convertido en un centro “mixto” de protección y reforma de menores. En el último año han sido varios los menores ingresados en este centro por medida judicial, dándose dos

¹⁸ Edades: entre 14 y 17 años más 364 días.

variantes: de una parte, niños que “cometen delitos” y son condenados a cumplir una medida de “convivencia en grupo educativo”; por otro lado, niños que “cometen delitos” y a los que se impone una libertad vigilada cuyo cumplimiento supone la aceptación de un “contrato educativo” en el que se incluye la obligación al menor de residir en este centro. Aparte de las consideraciones de ASAPA sobre este tipo de medidas, ha de remarcarse su carácter antieducativo y la situación de riesgo en que ponen a muchas niñas/os que residen en el COA tras haber sufrido experiencias de abuso o maltrato, pues éstas/os acaban conviviendo con niños/as a los que se interna en el mismo centro por el motivo contrario: haber ejercido maltrato y/o abuso. Queda claro que esta situación sería el equivalente infantil a poner un servicio para la reeducación de “maltratadores” junto a un servicio de emergencia para mujeres maltratadas. Si a nadie se le ocurre proponer una acción como esta en el mundo adulto, preguntamos por qué esto sí es posible cuando hablamos de niños/as, y por qué importa tan poco.

En esta misma línea se da otra irregularidad peligrosa: la utilización del COA como centro de contención psiquiátrica. Frecuentemente se atiende a niños/as con perfiles psiquiátricos severos, que pueden sufrir trastornos diagnosticados para los que se prescribe un centro de estabilidad y control, pero se les envía al COA, donde la estabilidad y el control necesarios son imposibles. Han pasado por el COA personas con trastornos de la alimentación, con largos historiales de intentos de suicidio (que se siguen produciendo en el centro) o sucesivos ingresos en la planta de agudos de psiquiatría de Hospital Clínico Universitario. Tras esos ingresos los niños regresan a un centro que no está adaptado ni preparado para sus necesidades, lo que refuerza su conducta desadaptativa y provoca un nuevo ingreso en psiquiatría. En estos casos, los educadores/as han de administrar medicaciones psiquiátricas sin un asesoramiento médico cualificado o enfrentarse a problemáticas para las que no han sido formados. El resultado para los niños: fugas del centro, abandono de medicaciones, degradación de su salud mental, autolesiones, aumento del consumo de tóxicos, ingresos en la unidad de agudos de la planta de psiquiatría, en el neuropsiquiátrico del Carmen, etc.

Otros fracasos habituales los encontramos en los casos de niñas embarazadas: éstas sufren situaciones de desprotección tanto dentro del centro (convivencia con diferentes problemáticas que pone en peligro a la niña y al embarazo) como fuera de él (fugas del centro o retornos a situaciones familiares de maltrato para ella y grave riesgo para el futuro niño, sin que exista seguimiento desde el Servicio de protección de menores).

c2/ Casa-hogar San José (gestión: Hermandad del Santo Refugio).

Las irregularidades en este centro son especialmente numerosas y notables desde su apertura, en noviembre de 2006, como resultado de un compromiso político de solidaridad interterritorial con otras comunidades gobernadas por el PSOE, como parte de una maniobra mediática y en apoyo a una estrategia de descongestión de los centros de menores de Canarias.

La primera irregularidad es de base: por más que la consejera de servicios sociales se empeñe en negarlo¹⁹, este centro está destinado exclusivamente a menores inmigrantes, lo cual supone integrar unos criterios excluyentes y segregadores en el trabajo de atención educativa para menores. Esta situación es así de hecho, pues desde su apertura ningún menor español ha sido dado de alta en este recurso. Pero ésta ha sido también la filosofía del centro desde el principio. No se explica de otra manera que desde el inicio y como pieza fundamental del equipo se integre a un mediador intercultural que, además, tampoco está capacitado ni titulado para desempeñar esta función y se dedica a

¹⁹ Ver Documentos anexos.

las labores de traducción y cualquier otra tarea improvisada. A esta labor de segregación e invisibilización del centro ayuda su ubicación física, entre naves industriales y en un camino secundario junto a una carretera nacional, con mala comunicación con el centro de la ciudad o cualquier recurso “normalizado”. Exactamente al revés que sucede con cualquier otro centro de protección –integrado en un barrio y sostenido por los servicios comunitarios normalizados.

Los menores que residan o se encuentren transitoriamente en Aragón tienen derecho a la integración social, y, para ello, las Administraciones públicas de Aragón establecerán las medidas necesarias para facilitar a los menores su completa realización personal, su integración social y educativa y el ejercicio de sus derechos (Párrafo 1 del artículo 17 de la Ley 12/2001 de la infancia y la adolescencia en Aragón).

En primer lugar (tal y como recogen las sucesivas denuncias de ASAPA, el Colegio profesional de educadores/as sociales de Aragón y el sindicato CGT), la Casa San José es un centro que se abre antes de existir proyecto educativo alguno y que se adjudica sin criterios conocidos, sin concurso público que otorgue transparencia a las condiciones del servicio que se quiere prestar. Posteriormente se detecta otra serie de irregularidades graves entre las que destacamos que ningún educador atendiera las necesidades de los menores en horario nocturno, los problemas de higiene en el transporte de la comida de los menores (hecho sobre el que consta denuncia en Sanidad), la atención educativa se desarrolla a través de una plantilla no cualificada, etc.²⁰

Por si esto fuera poco, el trabajo educativo con los menores se transforma, en manos de la Hermandad del Santo Refugio, en un modo de rentabilizar económicamente a los niños atendidos. Ignorando (en su caso) los procesos de inserción social y laboral iniciados desde otros centros y servicios, cuando los chicos llegan a este centro son derivados a recursos formativos propios de la hermandad, aunque esto suponga sacar a un menor de un curso que ya ha iniciado y puede ser más adecuado para él. Ocurre además que alguno de estos recursos formativos ha sido impartido por voluntarios de la entidad, con mucha vocación pero con escasa preparación para estas tareas.

No obstante, la más sorprendente estrategia de esta entidad ha sido solicitar en la prensa regional donativos a nombre de la hermandad para atender a unos menores tutelados por la administración. Dado que residen en un centro que cuenta con un convenio público, se supone que estos niños tienen sus necesidades cubiertas con la partida de dinero público que se destina al recurso. La gravedad del caso es notoria²¹.

Es de destacar que la situación en este centro ha sido tan poco correcta que ha motivado varias denuncias a lo largo del año pasado desde ASAPA, pero también desde el Sindicato CGT y El CEES. En respuesta a estas múltiples denuncias el Justicia de Aragón decidió realizar una investigación al respecto. En su informe se detalla por ejemplo que tienen una investigación abierta sobre las condiciones en las que se están realizando los traslados de los menores desde Canarias a la península, que el número de educadores en la residencia es insuficiente (no detalla si hay pocos por turno o si es que, tal como sucedió durante gran parte del año pasado, no hay ningún educador de turno por las noches), que “es necesario mejorar el acceso de los menores a las actividades formativas” y que “es necesario por parte del IASS y de la Hermandad de Refugio que

²⁰ Dossier completo anexo.

²¹ El hecho se ha repetido en la reciente cuestación de Semana Santa. Ver Documentos Anexos y Heraldo de Aragón, 14 de marzo de 2008.

se mejoren varios aspectos del funcionamiento interno del centro, en especial que se definan mejor las funciones del vigilante de seguridad...”. Es de destacar que todos estos puntos fueron ya objeto de denuncia por parte de ASAPA.

Como la práctica totalidad de los centros de protección de menores, la Casa San José ha presentado una ocupación total desde su apertura –en ocasiones por encima de las plazas de que dispone.

c3/ Centro de acogimiento residencial especial Los Olivos (gestiona: FAIM).

El caso de este centro es paradigmático dentro del sistema de protección, pues ilustra la falta de planificación y el espíritu de improvisación con el que éste actúa. Desde su fundación ha tenido que ser cerrado y reformado (y sus usuarios “repartidos” por otros centros) en dos ocasiones porque sus primeros usuarios “quemaron” el centro, imagen que además de metafórica puede leerse literalmente en algún momento concreto de la vida del recurso. El hecho es que el centro se abrió con la idea de acoger a niños con necesidades educativas especiales para los que otro recurso “normalizado” no era adecuado e incluso podría ser peligroso –para ellos mismos o para los demás niños/as.

Varios son los nombres por los que el centro era conocido entre los profesionales del servicio de menores, todos ellos reveladores de la desorientación y la desinformación que pesa sobre este recurso: “centro de socialización”, “centro de resocialización”, “centro terapéutico”... a pesar de que el nombre actual y oficial sea el de “centro de acogimiento residencial especial”, sigue siendo conocido dentro del entramado de menores como “terapéutico”. Asimismo, a pesar de que los perfiles de algunos/as menores derivados a este centro pudiesen justificar la necesidad de un centro de estas características, el recurso no se ha adaptado nunca a esta necesidad, siendo numerosos los casos que le han sido derivados como última solución para garantizar la integridad del menor –en lo relativo a conductas de riesgo por consumo de sustancias, inicio de problemas de conducta o problemas de control de impulsos y violencia. Son muy pocos los casos en los que el objetivo se logra y son numerosos los que han desarrollado los problemas que se pretendía controlar, culminando con el ingreso de estos menores en otros centros: cárcel para niños/as, internamiento psiquiátrico, etc.²²

Continuando una peculiar trayectoria, el centro parece haberse “especializado” en la atención a niñas (ningún niño ha sido dado de alta en este centro en el último año) y en el recurso al empleo de psicofármacos. Además, los problemas de este recurso para garantizar la seguridad e integridad de las niñas sigue siendo tarea pendiente, máxime cuando es uno de los centros en los que se da un fenómeno que no es exclusivo de Los Olivos: la fuga de niños y niñas (a veces de muy corta edad, con 12, 13 o 14 años) por largos periodos de tiempo –que puede llegar a ser de varios meses. En estos casos de fuga, la institución asume el papel de espectador impasible, sin capacidad de actuar eficazmente para evitar un proceso durante el cual las niñas se deterioran y maltratan.

c4/ Residencia Cesaraugusta (gestiona: Fundación Marboré).

Este centro, quizá uno de los más antiguos de la comunidad, es en estos momentos un buen ejemplo del tipo de trabajo y funcionamiento. Es el caso de un recurso “maltratado” a través del cual también se maltrata (institucionalmente) y estigmatiza (socialmente) a muchos de los menores que este centro acoge. La residencia Cesaraugusta fue durante mucho tiempo un recurso normalizado para chicos y chicas que entraban en el circuito de los servicios de protección de menores. Sin embargo, a

²² Ver Informe (2006) Justicia de Aragón.

partir de 2005 y coincidiendo con el cierre de la escuela taller que llevaba casi cuatro años en funcionamiento, comienza a ser utilizado por la Administración como centro de contención. El juego de la Administración es el siguiente: todos los programas de pisos tutelados, algunos centros residenciales...son centros de entidades privadas, concertados con el IASS. El caso de Cesaraugusta es que es un centro propio de la DGA, la cual concede la gestión del centro a una entidad determinada, en este caso la Cooperativa Marboré. La consecuencia en la práctica de esta sutil diferencia es que otros centros pueden denegar el ingreso de un menor en su programa, o incluso pueden expulsarlo. En Cesaraugusta no hay maniobra posible, en la práctica se ha convertido en el último peldaño de los centros de protección, a donde van los niños y niñas que ya nadie admite.

Es éste un centro en el que trabajo educativo y nivel de exigencia con los menores atendidos es mínimo, rehuendo casi toda confrontación directa. Se han denunciado casos de nuevos trabajadores que al llegar al centro son conminados, desde diferentes estamentos de la entidad, a evitar tanto situaciones de conflicto y problemas en el centro como una excesiva implicación en el proceso educativo del menor atendido. Frases del tipo “con estos chavales no se puede trabajar, ni te molestes...” son habituales.

Como queda dicho, actualmente se derivan a este centro, de forma mayoritaria, aquellos casos incómodos, difíciles y problemáticos para los que no existe una alternativa adecuada o aquellos casos de menores con un largo historial en protección (a veces también en reforma) y con los que, tras varios “fracasos”, la Administración “tira la toalla”. Se han dado en el último año casos de menores que, pudiendo haberse integrado con normalidad en otro recurso más de la red social, han sido llevados a este centro por carecer los demás de plazas. También han sido derivados a este centro niñas y niños con necesidades específicas y urgentes en materia de consumo de tóxicos, conductas autolíticas,... niñas y niños que requerían un recurso donde la atención educativa fuera más cercana y especializada, pero a los que no se les ha concedido por diversas razones: falta de plazas en otros centros; falta de confianza desde el servicio de menores en que un proceso más exigente vaya a surtir efecto; chicos con la mayoría de edad cerca, a los que no se dedica una atención que vaya más allá de los mínimos legalmente exigidos...

De esta manera, el servicio de menores mantiene en esta residencia un gueto de profecías autocumplidas (“este niño/a acabará mal...”), de niños maltratados/as institucionalmente con los que el único proyecto educativo es que cumplan la mayoría de edad para que dejen de ser menores y cesar en su tutela.

D/ Voluntad política y tendencias en la gestión: privatización de la prestación de servicios y rentabilización de los centros de protección.

La explicación de un escenario como el descrito hasta ahora es, por supuesto, política. Es evidente que no estamos ante un ámbito prioritario en cuanto a la acción política, no parece que exista una voluntad política de tener un sistema de protección y apoyo a las niñas y niños dentro de la Comunidad más allá de los mínimos legales exigidos. La misma estructura del Servicio de protección de menores, así como la historia y el funcionamiento de muchos de sus centros, sugiere que su principal función es legitimar la actuación de la Administración, pretendiendo dar la impresión de una respuesta a determinado problema. Es un servicio anticuado y anquilosado que no se adapta a nuevas necesidades, que da la impresión de no autoevaluarse nunca y que, desde luego, no hace ningún ejercicio de autocrítica ni de mejora. La realidad es que no existe ninguna voluntad política de dar un servicio de calidad que ayude a las niñas y sus familias. Sólo así tiene sentido este panorama de precariedad, hacinamiento e improvisación.

Así mismo, queda claro que la voluntad de la Administración no es la de actuar sobre las causas de muchos de los problemas económicos, sociales y educativos que hay detrás de un expediente de protección. La filosofía de actuación, que se refleja en la estructura del sistema y su planificación, es la del tratamiento paliativo, que actúa únicamente sobre la manifestación del problema, no sobre el problema mismo.

Un dato revelador es el esfuerzo económico, administrativo y organizativo que requiere la red de centros de la DGA, por más que esta red sea deficiente, si se compara con los esfuerzos dedicados a la prevención, educación de calle, programas educativos y de inserción en barrios, institutos...¿Cómo explicar que sólo en Zaragoza existan más de un centenar de educadores sociales trabajando en centros de menores cuando el número de educadores familiares de DGA que trabajan directamente con las familias intentando preservar el núcleo familiar es de 7 profesionales (también para toda la población de Zaragoza), y cuando la totalidad de los proyectos de educación de calle están en manos de empresas privadas para las que prima su margen de negocio, que prestan un servicio claramente insuficiente y que en muchos casos no tienen ningún interés real en la educación de nuestros niños? Se diría, por tanto, que no existe la suficiente voluntad para solucionar ni los problemas que llevan a las niñas y niños a los centros ni los problemas que tienen dentro de los centros. No promover la inclusión contribuye a consolidar la exclusión.

Es evidente que para la DGA y para su consejera de servicios sociales el sistema de protección de menores es un ámbito secundario, también a la luz del modelo de gestión. Este es un tema tan poco importante que se delega en fundaciones y empresas privadas la gestión de la práctica totalidad de los centros de protección de la Comunidad. Únicamente existen dos centros cuya titularidad y gestión se asume directamente por parte de la DGA y uno de ellos, el COA 1, va a ser privatizado en pocos meses.

Aparte de la falta de control efectivo sobre los proyectos y procesos que esta situación permite y favorece, se introducen en éste sector (un ámbito tan importante como el de la educación) criterios de rentabilidad, se ha creado todo un mercado en torno a las necesidades de los niños “protegidos”, con sus intereses creados, su clientelismo político... su mercado, sus empresas y fundaciones,... su desglose presupuestario por plaza/centro. El volumen de dinero público que factura cada una de estas fundaciones o empresas sin ánimo de lucro por plaza diariamente por cada niño es tan desorbitado que los profesionales del sistema de menores tienen buen cuidado de sacarlo a la luz. En algo tan sensible como la educación de nuestros niños, se introducen conceptos como el de mercancía, contrata, cliente, productividad, rentabilidad, etc. La educación absorbida por la lógica del mercado. Como en la educación reglada, como en la sanidad, mostramos nuestra seria preocupación por el avanzado desmantelamiento de los servicios públicos.

Consecuencias de este sistema: El IASS se ahorra una buena cantidad de dinero y de conflictividad social teniendo trabajadores subcontratados. El salario que recibe un educador de un centro gestionado por una entidad privada es sensiblemente menor del que recibe un educador de un centro de la DGA por el mismo trabajo y sus condiciones también son peores. Pero es más importante el control de los trabajadores que se realiza a través de las empresas adjudicatarias. Es claro que el margen de maniobra reivindicativo de un funcionario es mayor que el de un “contratado”. Ante todas las situaciones irregulares que se dan en los centros, los trabajadores, con sus contratos precarizados, callan convenientemente. Las empresas, condicionadas a su vez por contratos con la administración que se van renovando periódicamente, ni se quejan ni permiten determinadas movilizaciones, intentando evitar conflictos que les den mala prensa y conlleven la no renovación de un contrato.

Por último y para terminar de definir el objeto de nuestro estudio, observamos que la respuesta de la administración a las sucesivas denuncias de ASAPA, de las que se han hecho eco el Sindicato CGT Aragón y el CEES, y que como hemos visto han motivado investigaciones por parte de la oficina del Justicia de Aragón, ha sido nula. Ni respondiendo directamente a esta entidad ni actuando sobre los problemas concretos y estructurales de los que se ha informado²³.

²³ Ver Documentos Anexos.

III. EL SISTEMA DE “REFORMA” O SISTEMA PENAL PARA MENORES.

Por sistema de reforma nos referiremos a la normativa jurídica, instituciones, medidas y procesos que ponen en contacto, de una u otra manera, al menor con el sistema penal. Desde nuestra perspectiva abolicionista²⁴ podemos afirmar que tales contactos, problemáticos para toda persona, resultan especialmente perniciosos en el caso de los/as menores. Caso de que la Ley Orgánica 5/2000 tomara en serio su propio dictado “educativo” y protector del “interés superior del menor”, debería tender a eliminar o limitar al máximo los contactos de los niños con el sistema penal, también llamado “de reforma”. Al contrario, observamos cómo cada vez más menores, en más ocasiones y por más asuntos, tienen contacto con este sistema. Desgranamos a continuación algunas características de estos contactos y sus consecuencias para los niños. Partimos para ello de la premisa de que la educación y el castigo son procesos antagónicos²⁵.

Además, como centro donde se ejecutan las medidas de internamiento dentro de un sistema penal, el Centro de internamiento por medida judicial de Juslibol merece una evaluación escrupulosa desde el punto de vista de las garantías penales previstas en la Constitución, en la normativa internacional de rango supra-legal en nuestro Derecho y a cuyo cumplimiento viene obligado el Estado español y a las garantías recogidas también en la LORPM, de forma diversas a través de sus sucesivas redacciones.

A/ Conexión entre protección y reforma.

El propio contexto “educativo” en que el Estado ha querido regular la responsabilidad penal de las personas menores de edad, la organización administrativa de este complejo y nuestra experiencia en este campo nos convencen de que las instituciones de reforma no están por completo desligadas del sistema de protección y que tal entramado no merece un tratamiento por fragmentos aislados.

En este sentido, nuestra preocupación crece al comprobar la fuerte conexión que existe entre las instituciones de protección y las de reforma (en número de niños y en historias particulares de vida) y cómo se entrecruzan sus centros en el itinerario administrativo, penal, vital de estos niños y niñas. Algo falla en la protección cuando el contacto con tales instituciones no previene suficientemente el paso último por las instituciones de reforma, que nunca debería darse (y menos aún) en niños tutelados o protegidos por las instituciones públicas.

Principio de resocialización. Toda la actividad de los centros en los que se ejecuten medidas de internamiento estará inspirada por el principio de que el menor internado es sujeto de derecho y continúa formando parte de la sociedad. En consecuencia, la vida en el centro debe tomar como referencia la vida en libertad, reduciendo al máximo los efectos negativos que el internamiento pueda presentar para el menor o para su familia, favoreciendo los vínculos sociales, el contacto con los familiares y allegados y la colaboración y participación de la entidades públicas y privadas en el proceso de integración social, especialmente de las más próximas

²⁴ Apoyada en la evidencia irrefutable de que la institución carcelaria no ha dejado de “fracasar” produciendo más problemas desde su nacimiento, pues cuanto más crece el sistema penal y penitenciario más crece su clientela.

²⁵ Salvo que en una perversión de los términos acabemos considerando la educación no como liberación, promoción de la autonomía y mecanismo de remoción de las desigualdades sociales, sino como proceso de obediencia y sumisión al correspondiente “destino social”, es decir, como mecanismo de reproducción de las desigualdades sociales.

geográfica y culturalmente (Párrafos 1 y 2 del artículo 55 de la LO 5/2000 reguladora de la responsabilidad penal del menor).

Además, en los casos en que esto se produce, en los casos en que menores integrados en el sistema de protección tienen cualquier contacto prolongado con el sistema de reforma o padecen cualquier medida en el Centro de Juslibol (como en el anterior Centro San Jorge), comprobamos que sus procesos de deterioro se aceleran y que el internamiento no produce los efectos resocializadores y educativos que programa, sino otros muy contrarios a tales fines. No se toma para el análisis la enésima entrada en el Centro de Reforma, sino si se toma la primera entrada, se evidencia éste como un punto de inflexión, realmente crítico para la historia de ese niño.

Aunque normativamente el sistema de protección y reforma están separados y regulados incluso por leyes diferentes (dictadas por administraciones diferentes en función de la competencia atribuida), en la historia concreta de muchas niñas no se produce tan claramente esta separación. Observamos cómo aumenta la confusión entre ambos sistemas, en distintas direcciones:

- Muchos niños que han tenido un contacto (a menudo prolongado) con las instituciones de protección han pasado después, o durante, por las instituciones de reforma. Por tanto, cabe afirmar que en todos estos casos el sistema de protección no actúa protegiendo suficientemente al niño, ya que no consigue mantenerlo lejos del sistema penal. Además, la desproporcionada cantidad de casos en que las personas insertas en el sistema de reforma han pasado por el sistema de protección da cuenta de una indeseable comunicación entre ambos sistemas. Sistemas que deberían, por principio, excluirse en lugar de alimentarse.

- Esta confusión afecta muy negativamente a las garantías procesales y penales del menor. Es habitual que, en el sistema de reforma, se flexibilicen ciertas garantías con el declarado valor educativo de las intervenciones como excusa. Asimismo, es habitual que en el sistema de protección se introduzcan mecanismos correctivos o incluso se llegue a ejecutar en alguno de sus recursos determinadas medidas sancionadoras emanadas de un proceso penal, como la “convivencia con grupo educativo”, las “tareas socioeducativas” o algunas medidas ligadas a la “libertad vigilada”. Tales casos hablan de la supeditación de la ejecución de las medidas educativas a los recursos dispuestos por la Comunidad Autónoma, pero también de la comunicación tan fluida que existe entre ambos sistemas.

- Esta confusión es especialmente marcada en el caso de intervenciones con menores de 14 años. Existen numerosos casos de menores de 14 años que entran en el sistema de protección (acogidos en alguno de sus centros), no por situaciones de desamparo o maltrato, sino por orden judicial. Son casos de menores de 14 años que cometen delitos habitualmente, sobre los que la familia manifiesta no tener control y que, al no ser imputables debido a su edad, son internados en un centro de protección de menores. La comunicación entre los dos sistemas es explícita en este caso²⁶.

- Un asunto especialmente preocupante es el de esas consecuencias que tienen para los niños/as sus primeros contactos con el sistema de reforma. La información recopilada aconseja dos consideraciones sobre los casos en que los/as niños/as se ven sometidos/as a penas de internamiento:

²⁶ En este caso, como en muchos otros expuestos, cabe recordar que corresponde a la Fiscalía de menores el ordenar este tipo de internamientos y garantizar el respeto a los derechos del/la menor.

Por un lado, los primeros internamientos suelen ser el colofón de un proceso de inadaptación que se ha ido gestando previamente. Antes de responder mediante una intervención penal, las instituciones debían haber asegurado una intervención alternativa que invirtiera ese proceso.

En muchas ocasiones, para invertir ese proceso se necesita abandonar la perspectiva individualista (centrada en el fracaso escolar, falta de habilidades sociales, trastornos y otros problemas) para considerar e intervenir sobre el entorno, dando importancia a las condiciones de vida (económica, familiar y social) del/la menor. Éste es el auténtico sentido de una prevención relacionada con la calidad de vida del/la menor, contrapuesta a la prevención de corte individualista (sea como medida cautelar o como medida reparadora) que se inscribe plenamente en los circuitos del sistema de reforma penal.

- Otra cuestión que hemos observado, al hilo de la imposición de las primeras penas de internamiento, es que éstas suponen una grave aceleración en el proceso de inadaptación social del/la menor. Aquellos rasgos, relativamente manifiestos en momentos anteriores, se disparan tras los primeros internamientos. Cuando, en ocasiones, estos/as niños/as vuelven al sistema de protección, puede comprobarse cómo algunos de estos procesos latentes se han precipitado. En estas primeras fases de transición, entre el sistema de protección y el de reforma, se advierte con mayor claridad el efecto específico que el internamiento tiene sobre estos/as niños/as.

B/ Alternatividad de las medidas alternativas. Mediación y reparación.

Otro proceso que comprobamos con preocupación es el crecimiento, en extensión e intensidad, del sistema de reforma. La tendencia en las reformas normativas ha sido la de un endurecimiento decidido de los tramos más duros del sistema de responsabilidad penal. Más adelante nos ocuparemos de los efectos de estos internamientos prolongados sobre las personas menores de edad y las características específicas del Centro de Reforma de Juslibol.

Interesa ahora destacar que el sistema de reforma también se ha extendido e intensificado en sus tramos más “blandos”. Ante la tendencia creciente al alza de la cantidad de niños procesados en el sistema de reforma, las instituciones suelen resaltar que la mayoría (hasta 2/3) no pasan por un proceso penal al uso (refiriéndose al de adultos), sino que sus procesos se sustancian mediante mediaciones y medidas reparadoras. Es lógico considerar estas medidas como medidas alternativas al sistema penal (des-institucionalizadoras, des-judicializadoras o des-estructuradoras), ya que fueron concebidas como fruto de las críticas al repetido fracaso de la prisión y del sistema penal como forma generalizada de castigo. No obstante, para asegurarnos de que el 60% de los niños expedientados por el sistema penal lo sean con estas medidas, deberíamos evaluar dos condiciones que exceden al objeto de este informe. A saber:

Comprobar si estas medidas interrumpen realmente el proceso de inadaptación social de estos niños o si son, sin más, un peldaño más en un proceso presentado como fatal. Todos los/as niños/as que, con posterioridad al cumplimiento de este tipo de medidas alternativas, han sufrido penas de internamiento o incluso (ya adultos) penas de prisión, darían muestra de que esta intervención de corte individual y organizada en torno a la comisión de un hecho definido como delito (y no al contexto en que la comisión de tal hecho es posible y se produce) no incide sobre los factores que realmente se relacionan con la inadaptación de los niños y las conductas delictivas graves o reiteradas.

Confirmar que estas medidas alternativas son realmente alternativas –es decir, sustitutivas de las penas “duras” de internamiento. Una medida reparadora es alternativa si de no existir ésta se impusiera al final una pena de internamiento. Si las penas de internamiento se siguen imponiendo en los mismos casos (por ejemplo: en el número creciente de casos en que la LORPM impone como obligada la medida de internamiento) la función específica de estas medidas se reduce a introducir en el sistema penal casos que de otro modo (por su levedad, su carácter aislado,...) quedarían en simples amonestaciones informales del familiar o profesional de turno. Si a esto unimos los casos citados en que la medida alternativa o educativa no supone el fin de los contactos del niño con el sistema penal sino sólo su comienzo, nos encontramos ante una situación preocupante.

Aunque esta cuestión merecería un estudio profundo, la estabilidad observada en las cifras de internamiento nos parecen indicios de que estas medidas no están sustituyendo de forma efectiva a tales penas. En tal caso son penas alternativas, es decir, sustitutivas. En otro caso son simplemente penas complementarias, que aportan más vertebración y extensión al sistema de reforma, a la vez que (paradójica y preocupantemente) lo conectan con el sistema de protección.

b1/ Medidas de Libertad Vigilada.

Consistentes en un seguimiento rutinario de la vida de los menores, las medidas de libertad vigilada obligan a seguir un “programa de intervención socio-educativa” teóricamente elaborado *ex professo*. La realidad de estas medidas se limita a la obligación de comparecer personalmente y de manera periódica ante el personal designado por el Juzgado de Menores, que comprueba el cumplimiento de unos planes estandarizados.

Su duración máxima es de 6 meses para faltas, aunque pueden prolongarse, y de hecho se prolongan, por acumulación de medidas del mismo signo. En definitiva, aun cuando se presentan como “medio de ayuda para superar los factores relacionados con la infracción cometida” este tipo de medidas son facilitadoras de la inclusión en el circuito institucional.

El Juez fija diversas normas “convenientes para la reinserción social del sentenciado”, de cuyo incumplimiento puede derivar un internamiento en régimen cerrado o semiabierto. Entre las más comunes destaca la obligación de recibir formación reglada o no reglada, la prohibición de acudir a lugares determinados, la obligación de mantener un domicilio concreto o la prohibición de desplazamientos. Además, estas medidas pueden incluir seguimientos diversos (psicológicos, psiquiátricos, toxicológicos, etc.) que se realizan en instituciones públicas o privadas sin que exista un protocolo específico o una justificación para el empleo de uno u otro recurso.

Dado que la desviación de las condiciones impuestas entra dentro de la lógica adolescente, se dan abundantes casos de menores que entran en definitiva en el sistema de reforma por hacer uso de su derecho al ocio, presentar signos de intoxicación o como absentistas.

Este tipo de medidas son asumidas sin orientación por las instituciones implicadas, en tanto toda preparación se reduce al contacto, si lo hay, con los educadores del Equipo de Medio Abierto de Fiscalía. Así, en los casos en los que la escolarización o formación se hacen obligatorios, pueden encontrarse menores retornando a las aulas sin objetivos de aprendizaje, en tanto se encuentran con chicos y chicas de su edad pero con otras expectativas. En este caso pueden ser menores que ya han pasado por la Comisión de Absentismo, que están bajo la guarda o tutela de los Servicios de Protección y que

además tienen otro tipo de medidas en suspenso a los que el incumplimiento se les plantea como “fracaso”, “error” y “pérdida de oportunidades”, aumentando así su autoconcepto negativo. Casos reales de este tipo equiparan una hora de clase perdida a un Internamiento en Régimen Cerrado en Fin de Semana.

b2/ Medidas de Internamiento en Régimen Cerrado en Fines de Semana.

Como pretendida alternativa al encierro prolongado, los juzgados imponen medidas fraccionadas en centros cerrados. Se trata de medidas pensadas sólo para contener físicamente y sustituir el trabajo educativo en la calle por el simple aislamiento. Suelen combinarse con otro tipo de medidas como la libertad vigilada y se dirigen a aquellos y aquellas menores de los que se dice tienen un alto riesgo de desviación de la norma durante los fines de semana. Su aplicación está fijada en un máximo de 4 fines de semana por faltas, pudiéndose cumplir un máximo de 8 seguidos.

Esa duración variable sitúa la media de la medida en torno a los seis fines de semana, aparentando una falsa brevedad. En realidad, la medida se caracteriza por su laxitud puesto que se prolonga por varios meses en los cuales los/as menores acumulan tensión y acaban por adaptar sus hábitos de consumo y ocio al resto de días de la semana. En último término, no tienen oportunidad de hacerse soberanos de las conductas que les son reprobadas en tanto se impide y pospone toda posibilidad de afrontar tales situaciones.

El seguimiento del proceso educativo mientras dura la medida se centra y maximiza la cotidianeidad del menor, en tanto en los fines de semana lo que prima es la inacción por imposibilidad física. La revisión de la medida lleva a menudo a un internamiento común dado que, en caso de incumplimiento esa medida pasa a cumplirse por el tiempo pendiente de manera ininterrumpida, esto es, en régimen cerrado o semiabierto.

En la práctica, su cumplimiento en el CEIMJ Juslibol se concentra entre la tarde del viernes y la del domingo. El procedimiento de ingreso y salida no difiere del resto de menores (retirada de pertenencias, registro, exploración, etc.). En el tiempo de internamiento, aduciéndose razones de seguridad por parte de la dirección y coordinación del centro y aun sin existir razón alguna que justifique una aplicación de facto del régimen disciplinario, no hay incorporación a sección. Por tanto, no existe convivencia con grupo educativo alguno y el trato humano se reduce a la compañía de los educadores que rotan en los turnos sucesivos. Puede hablarse así de una medida en régimen cerrado cumplida íntegramente en celda solitaria, vulneración muy grave de la LORPM 5/2000 que explicita en su Art. 60 (párrafo 3, apartados a y b) que tal situación se reserva a sanciones disciplinarias graves de régimen interno.

b3/ Realización de tareas socio-educativas.

En virtud del Art. 7 (apartado i) de la LO 5/2000 “la persona sometida a esta medida ha de realizar, *sin internamiento ni libertad vigilada*, actividades específicas de *contenido educativo* encaminadas a facilitarle el desarrollo de su competencia social”. Su aplicación real, fijada en un máximo de cincuenta horas por falta, es muy diferente. En primer lugar, la indefinición de “tarea-socio-educativa” más allá de la enumeración de ejemplos (asistencia a cursos o programas de formación, participación en actividades socioculturales, etc.) da lugar a que se impongan a los menores tareas bajo supervisión de un adulto, como cuidado de mayores o enfermos, reparación de daños, etc. Se trata pues del desempeño de actividades laborales no remuneradas realizadas sin seguro alguno. En segundo lugar, y ante el tipo de tarea mencionado, el contenido educativo varía en función del profesional a cargo hasta el punto de poder ser vacío. En tercer y

último lugar, son numerosos los menores que combinan en el tiempo dichas medidas por diferentes faltas. Tanto en el Sistema de Reforma como en los diferentes recursos de Protección donde hay menores cumpliendo “medida de convivencia en grupo educativo” (COA, Los Olivos,...) podemos encontrar chicos y chicas cumpliendo “horas de servicio a la comunidad”. En estos casos son los propios centros y educadores quienes deciden y se hacen cargo de las tareas a realizar, convirtiendo a los/as menores en eventuales ayudantes de los servicios de limpieza y mantenimiento de los centros.

C/ Sistema penal de adultos para menores.

El citado endurecimiento del sistema de reforma en sus tramos más duros es resultado de la creciente incorporación a la justicia penal juvenil de rasgos propios del sistema de adultos. La literatura que describe este proceso es bastante completa y, para nuestras administraciones autonómicas y locales, resulta bastante sencillo desviar la responsabilidad de dicha tendencia aduciendo que “las competencias sobre la legislación penal son estatales”. En tal sentido hay que recordar que, en virtud de su competencia exclusiva sobre infancia, la Comunidad Autónoma es competente en cuanto al sistema de protección y en cuanto a la ejecución de las medidas penales –lo que incluye buena parte del sistema penal para menores. Si esa fuera su intención, la administración autonómica debería encargarse de que la ejecución de las medidas contrarrestara esta tendencia punitiva: haciendo que los internamientos prolongados no lo fueran por encima del interés del menor, estableciendo recursos y servicios que promovieran la aplicación de medidas efectivamente alternativas al internamiento u orientando tales medidas a la remoción de los condicionantes sociales que están detrás de la conducta “inadaptada” a lo normativo y después definida como delictiva.

El sistema de reforma emanado de la LORPM 5/2000 definió todas sus intervenciones penales como “educativas” con esa finalidad. Uno de los perjuicios que ha causado la buena prensa de este término (al margen de su contenido concreto) es que tal orientación (que, a nuestro entender, no es realmente educativa en muchos casos, por cierto) se ha sobrepuesto al llamado “interés superior del menor” e incluso a las garantías procesales y penales definidas en la Constitución española y la normativa internacional. En cuanto al “interés superior del menor”, tal concepto ha sido reinterpretado y se ha identificado con el sentido “educativo” con que las normas y las instituciones califican sus intervenciones. La tautología del sistema de reforma de menores es, en realidad, que el interés superior del menor no debe valorarse caso por caso, sino que está satisfecho siempre que se lleven a cabo estas intervenciones penales de corte educativo porque lo educativo, integrado su contenido de esta forma particular, es lo que atiende al interés superior del menor. La consecuencia es que la palabra “educativo” sirve en múltiples ocasiones para aplicar medidas penales de adultos a menores.

Dentro de las competencias sobre ejecución de medidas de la Comunidad Autónoma de Aragón, la mayoría de las vulneraciones de garantías nacen de una contradicción inherente al modo en que se está orientando el sistema penal de menores: como las formas penales duras se están imponiendo como estrategia de gestión de los conflictos sociales, el sistema de reforma está trasladando muchas instituciones y procedimientos desde el sistema penal de adultos. Este fenómeno resulta a todas luces incompatible con una normativa internacional y unas leyes nacionales y autonómicas de protección de la infancia que se estructuran a partir del principio de que la condición de menor de edad debe ser prioritaria sobre otras en colisión –sea la situación de extranjería, la de infracción de la ley penal o la de internamiento.

No podemos olvidar que la LO 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la Responsabilidad Penal de los Menores, implanta un modelo de responsabilidad que empieza a mirar al Derecho Penal de adultos y (antes de su entrada en vigor y durante el período de *vacatio legis*) se complementa²⁷ por la LO 7/2000, de 22 de diciembre -de reforma del CP y de la LO 5/2000 respecto de los delitos de terrorismo- y por la LO 9/2000, de 22 de diciembre -sobre medidas urgentes para la agilización de la Administración de Justicia-, que suspende la 5/2000 para la franja de edades entre 18 y 21 por dos años.

- En caso de duda sobre la edad del menor, el Reglamento remite a la jurisdicción de adultos. No se supone minoría de edad hasta la obtención de prueba contraria (Artículo 2 del Real Decreto 1774/2004).

- Según la LO 5/2000, el joven preso no es trasladado a un centro penitenciario de adultos hasta que cumple 23 años, lo que hasta ahora hacía muy improbable el paso del reformatorio a la cárcel durante el cumplimiento de una misma medida que había de ser la máxima, por un hecho cometido al borde de los 18 y prácticamente agotada durante el encierro –posibilidad ya anticipada en la LO 15/2003, disposición adicional segunda, párrafo tercero. Cabe suponer que resulte más fácil con una reforma²⁸ que, además de posibilitar un adelantamiento del ingreso en prisión, alarga la duración de las medidas.

- Asimismo, para los casos en que, encontrándose cumpliendo una medida como menor, el preso sea condenado como mayor, la última reforma de la LORPM impuso una solución en claro perjuicio de los intereses del menor y en aparente contradicción con, entre otras recomendaciones, las del Comité de Ministros del Consejo de Europa²⁹. Se confirma una tendencia a reforzar las vías de paso del reformatorio a la prisión. La comisión de un delito como menor de edad conlleva la posibilidad de acabar en prisión de modo idéntico a un adulto, contraviniendo así lo establecido por la Ley Orgánica General Penitenciaria³⁰ y el Reglamento Penitenciario³¹: que los menores de 21 años, excepcionalmente hasta los 25, cumplirán sus penas en centros distintos o separados de los adultos de mayor edad.

En principio, cuando se llegue a los 18 años se seguiría cumpliendo la “medida” impuesta. Pero, con la nueva regulación, se puede pasar mucho antes a prisión. Al cumplir los 18, el/la Juez/a de Menores acordaría el traslado a prisión “si la conducta de la persona internada no responde a los objetivos propuestos en la sentencia”. Aunque

²⁷ La LO 5/2000 es reformada dos veces -LO 7/2000 y LO 9/2000- antes de su entrada en vigor, una vez más a los dos años -LO 15/2003-, se le incorporó el Reglamento (Real Decreto 1774/2004) cuatro años después y volvería a ser reformada en 2006.

²⁸ Posibilidad ya anticipada en la LO 15/2003 (disposición adicional segunda, párrafo tercero). Con la reforma de la LO 5/2000 por LO 8/2006 (Art. 14), el trámite que antes era preceptivo a los 23 años se adelanta ahora a los 21. Sigue cabiendo la posibilidad de que el menor se quede en el reformatorio, pero la comunicación con la prisión es más fácil.

²⁹ Recomendación (2003)20.

³⁰ Artículo 9, párrafo 2º: “Los jóvenes deberán cumplir separadamente de los adultos en establecimientos distintos o, en todo caso, en departamentos separados. A los efectos de esta Ley, se entiende por jóvenes las personas de uno u otro sexo que no hayan cumplido los 21 años. Excepcionalmente, y teniendo en cuenta la personalidad del interno, podrán permanecer en centros destinados a jóvenes quienes, habiendo cumplido veintiún años, no hayan alcanzado los veinticinco”.

³¹ Artículo 99, párrafo 4º: “Los jóvenes menores de veintiún años sólo podrán ser trasladados a los departamentos de adultos cuando así lo autorice la Junta de Tratamiento, poniéndolo en conocimiento del Juez de Vigilancia”; Artículo 173, párrafo 1º: “El régimen de vida de los departamentos para jóvenes se caracterizará por una acción educativa intensa. Se considera jóvenes a los internos menores de veintiún años y, excepcionalmente, los que no hayan alcanzado los veinticinco años de edad”.

parezca mentira, éstos son todos los criterios previstos legalmente para que el/la Juez/a de Menores decida si la persona internada debe ser trasladada a prisión, así que, dada la desconexión del/la Juez/a de Menores durante la ejecución de la pena, la decisión quedará determinada por el informe de la entidad que custodia al/la menor. El hecho de pasar a prisión a los 18 según se considere que la conducta responde a los “objetivos propuestos en la sentencia” seguro opera como una amenaza sobre el comportamiento y refuerza la disciplina interna: la pena impuesta se completa con la amenaza de otra peor.

Sin embargo, si a los 18 años no se ha considerado que el/la menor debe ir ya a prisión, la nueva regulación rebaja el límite de 23 años a 21. En ese momento debe producirse el traslado a prisión. Las alusiones a las posibilidades de modificación y sustitución de la pena son puro maquillaje normativo, pues quedan a elección del/la Juez/a de Menores en cualquier momento durante la ejecución de las penas. Su aplicación, en teoría, debería estar estrictamente relacionada con la evolución del/la menor y no con el hecho anecdótico de que cumpla 18 años. Todo ello sin contar con que no aparece ninguna regla que obligue al/la Juez/a de Menores (o al menos recomiende) su aplicación.

La contradicción con la perspectiva del “interés superior del menor” y sus necesidades educativas salta a la vista. Como podemos leer en la Recomendación R(87)20 del Comité de Ministros del Consejo de Europa, “los jóvenes son seres en evolución y, por consiguiente, todas las medidas adoptadas respecto de ellos deberían tener un carácter educativo” y “el sistema penal de los menores debe seguir caracterizándose por su objetivo de educación y de inserción social y, en consecuencia, debe, hasta donde sea posible, suprimir el encarcelamiento de los menores de edad”.

- El castigo para un menor puede resultar más grave que para un adulto (ejemplo de desfase entre mayoría y minoría de edad penal), ya que se reducen las posibilidades para la suspensión de la medida al tiempo que se posibilita la imposición de privación de libertad por la comisión de una falta como sustraer, por ejemplo, un CD de una tienda o por lesionar levemente a alguien³².

- Además, se incluye entre los motivos de internamiento la hipótesis de pertenencia a “banda, organización o asociación” o actuación a su servicio; incluso con carácter “transitorio”, notable ambigüedad que abre una vía más al encierro para cualquier delito cometido en grupo, sin reparar en las condiciones que llevan a la comisión grupal de tales actos en un 84% de los casos³³. Ese dato queda vacío de significado y transformado por el legislador en simple factor agravante de la respuesta penal, asimilando los casos que para los adultos implican pertenencia a organización criminal.

- El artículo 55 del RD 1774/2004 copia el artículo 72 del Reglamento Penitenciario, sustituyendo en el texto los “medios coercitivos” de los adultos por “medios de contención”.

- El reconocimiento en rueda se sitúa entre las actuaciones de la policía judicial, previa autorización del fiscal o del juez de menores. Se trata de una diligencia para la que la legislación de adultos exige la presencia del juez y que debe considerarse con especial énfasis en el estricto cumplimiento de garantías. La propia LO 5/2000

³² Hasta entonces, para las faltas sólo se había aplicado penas menores.

³³ Informe del Justicia de Aragón (2002).

encomienda al juez de menores la práctica de las diligencias restrictivas de derechos - salvo la detención- y el artículo 369 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal establece que corresponde al juez de menores la práctica de esta diligencia.

- Al respecto de los permisos extraordinarios, el artículo 47.2 -“La duración de cada permiso extraordinario vendrá determinada por su finalidad y no podrá exceder de cuatro días”- copia y endurece el reglamento penitenciario establecido para los adultos: se reduce de siete días a cuatro³⁴.

- Para los adultos, el Tribunal Constitucional y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ya admitieron el peligro de reiteración delictiva como motivo de prisión provisional, aunque la imposición de penas anticipadas con base a ese criterio supone juzgar al imputado por ser más que presunto culpable, condenándole *ex ante* por hechos intuidos y aún no cometidos³⁵. En una línea similar, la LORPM propone como causa de ese encierro cautelar el supuesto de existencia de “indicios racionales de la comisión de un delito y el riesgo de eludir u obstruir la acción de la justicia por parte del menor o de atentar contra los bienes jurídicos de la víctima”, causa cuya concurrencia depende de conceptos jurídicos indeterminados y por tanto puede convertir el internamiento cautelar en la regla general y no en la excepción que en realidad constituye.

D/ Derechos del menor en el ámbito penal y penitenciario.

En cuanto a las denunciadas carencias de medios materiales y de recursos en los informes arriba mencionados: las dependencias físicas de la sede de la fiscalía de menores no han sido modificadas ni ampliadas, con lo que a día de hoy siguen presentando las mismas deficiencias: como resultado de la escasez de espacio suficiente, a menudo pueden coincidir perjudicados y menores infractores, varios menores infractores con sus respectivos letrados, etc.

Tampoco se ha mejorado el desigual sistema de acceso a los expedientes por parte del letrado de menor, quien o bien tiene que tomar notas directamente del expediente sentado en una silla (pues no existe una dependencia adecuada al efecto), o bien tiene que dirigir un escrito al Fiscal que tiene encomendada la instrucción para solicitarle las copias -copias que no se entregan en el acto, lo que obliga a acudir de nuevo otro día para recogerlas. Estas prevenciones, que sólo pueden traer causa del obligado carácter reservado de la materia, inciden negativamente en el ejercicio del derecho de defensa: los letrados tiene el deber de guardar secreto profesional y si en alguna ocasión se violase dicho deber, la Fiscalía debería dar cuenta al Colegio de Abogados. Pero no es de recibo obligar al letrado a desplazarse a unas inadecuadas dependencias a tomar vista del expediente, en muchas ocasiones en presencia de otras personas.

A día de hoy, los Fiscales que prestan sus servicios en la Fiscalía de Menores, lo siguen haciendo sin dedicación exclusiva.

La sede del Juzgado de Menores nº 2 ha sido trasladada fuera de las dependencias de la Plaza de Pilar, lo cual resulta positivo para no contribuir a la estigmatización del

³⁴ Por enfermedad, fallecimiento de familiares, nacimiento de un hijo.

³⁵ En los artículos 6 y 7 de la Recomendación R(87)20 del Consejo de Europa sobre reacciones sociales a la delincuencia juvenil, se insta a los estados miembros a “evitar, en la medida de lo posible, la detención preventiva de los menores y, en todo caso, alentar a las autoridades competentes a controlar las condiciones en que aquélla se desarrolla” y a “excluir el recurso a la detención provisional para los menores, salvo de modo excepcional por infracciones muy graves cometidas por los menores de más edad; en este caso, limitar la duración de la detención provisional y separar a los menores de los adultos; prever que se adopten decisiones de ese tipo en principio, después de consulta previa a un servicio social acerca de las propuestas alternativas”.

menor y cumplir con la separación de la jurisdicción de adultos, pero supone un importante inconveniente para dinamizar y agilizar las necesarias relaciones entre ambos Juzgados (no debe olvidarse que hay menores con causas abiertas en los dos Juzgados) y entre ese Juzgado y Fiscalía, sin olvidar que el Juzgado comparte su sede con otros órganos de la Administración (EVI, antecedentes penales) Tampoco en esa nueva sede se ha previsto ninguna dependencia adecuada para los abogados. Asimismo, cuando se da traslado del expediente a la defensa, no se entregan todas las actuaciones sino las que son seleccionadas por el juzgado, olvidando que es al letrado del menor a quien corresponde decidir qué es lo importante del expediente.

El Colegio de Abogados de Zaragoza cuenta con un Turno de Menores en el que para el año 2008 figuran inscritos 196 letrados especializados en la materia y que han sido convenientemente formados por dicha institución mediante el correspondiente curso homologado por el Consejo General de la Abogacía Española. Además, cumple también con la recomendación del DPE relativa a evitar que los menores permanezcan sin asistencia jurídica durante algún momento del procedimiento, siendo preferible que el letrado que asiste por primera vez al menor sea el que continúe con su defensa a lo largo de todo el procedimiento.

En la actualidad, los menores internados en régimen cerrado no disponen de ninguna asistencia o asesoría jurídica especializada durante la ejecución de las medidas de internamiento. Es cierto que la designación de oficio del letrado se extiende hasta dos años desde la firmeza de la sentencia pero, al igual que ocurre en jurisdicción ordinaria de adultos, esa comunicación entre letrado y designado no es lo fluida que debería ser, teniendo en cuenta además que la propia brevedad de los plazos previstos para recurrir una sanción disciplinaria (solamente 24 horas) dificulta la comunicación con el letrado e incluso el propio derecho de defensa garantizado ex artículo 81.4 LIA en los procedimientos disciplinarios.

Por otro lado, un adulto preso en un centro penitenciario dispone de un jurista en el propio centro que puede asesorarle y, además, existe un Servicio de Orientación Penitenciaria que presta el Colegio de Abogados de Zaragoza para asesorar y orientar a los internos sobre cuestiones relacionadas con el derecho penitenciario –y que dimanan de la propia ejecución de la pena. En la actualidad, paradójicamente, los menores internados en régimen cerrado no disponen de ningún elemento que garantice su asistencia jurídica durante la ejecución y su derecho de información –artículo 12 Ley 12/2001: “Los niños y adolescentes tienen derecho a buscar, recibir, elaborar y utilizar la información y orientación adecuadas para el ejercicio de sus derechos y el desarrollo de su personalidad integral”. En otras CC.AA. como Madrid ya existe un convenio con el Colegio de Abogados a fin de prestar dicho servicio de asesoría jurídica, pero en Aragón no hay un Servicio de Orientación Penitenciaria para menores presos.

También cabe poner de relieve una disfunción habitual en el sistema de reforma o mejor dicho, en relación a la asistencia letrada de los menores infractores que a su vez están tutelados por la DGA. En el momento de la detención del menor, éste es asistido habitualmente por un abogado del turno de menores que, como ya se ha dicho, queda designado desde ese momento para la defensa del menor. Además asiste, en calidad de representante legal, el correspondiente educador. Pues bien, pese a que las diligencias policiales llegan a fiscalía, donde se incoan las diligencias preliminares y desde donde pasan al juzgado de menores correspondiente, se da el caso en muchas ocasiones de que la DGA no tiene conocimiento de la existencia de las diligencias preliminares ni del expediente de reforma, dado que ni la fiscalía ni el juzgado notifican al IASS que un menor bajo su tutela se encuentra expedientado y precisa asistencia letrada. Al amparo del Art. 55 de la Ley 12/2001, los letrados de los servicios jurídicos de la DGA pueden asumir la defensa de estos menores y así lo hacen, de modo que es frecuente que el

letrado que asistió la primera vez al menor (y con quien éste ha podido mantener una comunicación más o menos fluida) no sea quien le asiste en el acto del juicio, dado que el letrado de la DGA le ha solicitado la venia –venia que no puede denegarse por parte del primer letrado. Estas disfunciones del sistema de comunicación entre organismos no ayudan e incluso generan confusión al menor.

De igual modo, se plantea a veces que los menores tutelados internos en el centro de reforma o en centros de acogida o protección son expedientados en el sistema de reforma por causación de daños en los centros, siendo un letrado de los servicios jurídicos de la DGA quien asume su defensa. Eso supone a todas luces un conflicto de intereses: el perjudicado por los daños es a su vez quien da asistencia letrada al menor.

E/ Otros aspectos del funcionamiento general del sistema de reforma.

En relación a la aplicación de medidas de reforma según los resultados publicados por el propio Departamento de Servicios Sociales y Familia (página web: www.aragob.es), la medida más aplicada en el año 2006 fue la de la libertad vigilada, seguida de la prestaciones en beneficio de la comunidad. Del resto de las medidas que es posible aplicar y contenidas en el artículo 7 LORPM hasta un total de 12, la más aplicada fue la de internamiento en régimen semiabierto (55), seguida de la de internamiento en régimen cerrado (43). Sólo se aplicó la medida de internamiento en centro terapéutico a 10 menores, igual número al que se aplicó la medida de tareas socioeducativas. El tratamiento ambulatorio sólo se aplicó a 12 menores y la convivencia con otra persona o grupo educativo tuvo una escasa aplicación (3).

Se desconocen los datos correspondientes al año 2007, no obstante lo cual cabría preguntar en qué centros se están llevando a cabo las medidas de convivencia con grupo educativo y qué convenios o acuerdos se han adoptado a los fines de asegurar la disponibilidad de centros adecuados para el cumplimiento de medidas distintas de la de internamiento. En definitiva, se desconocen los recursos materiales con los que cuenta el Gobierno de Aragón para la aplicación de las medidas judiciales. En otro caso, es posible que en lugar de aplicar la medidas que más se ajusten a las necesidades de los menores se apliquen las que se ajustan a los medios con los que se cuenta –sin internamiento en centro terapéutico porque no hay o porque es muy caro y, en su lugar, internamiento semiabierto. Se han dado casos en los que, a falta de grupo de convivencia, se envía al/la menor a uno de los COAs.

Pese a que el artículo 81.2 de la Ley de la infancia y la adolescencia en Aragón de 2001 establece que “reglamentariamente se regulará la organización y funcionamiento de los centros de internamiento por medida judicial, inspirándose en los principios proclamados por la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores, así como por la presente Ley”, a día de hoy, no se ha elaborado ningún reglamento en ese sentido.

Asimismo, la Ley de Infancia y Adolescencia en Aragón establece:

Artículo 87. Naturaleza y características.

El Plan Integral de atención a la infancia y la adolescencia es el instrumento básico para la planificación, ordenación y coordinación de los recursos, objetivos y actuaciones que en materia de infancia y adolescencia se desarrollen en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Aragón. Este Plan será vinculante para todas las Administraciones públicas e instituciones privadas que desarrollen actuaciones en esta materia en la Comunidad Autónoma de Aragón.

Artículo 88. Contenido del Plan Integral de atención a la infancia y la adolescencia.

El Plan Integral de atención a la infancia y la adolescencia contemplará en su redacción, al menos, los siguientes extremos:

- a. Análisis de la situación de la infancia y la adolescencia en la C.A. de Aragón.
- b. Objetivos generales y específicos por áreas de intervención y actividades para la consecución de los mismos.
- c. Criterios básicos de actuación.
- d. Programas y calendario de actuaciones.
- e. Ordenación de los recursos asistenciales y descripción de las funciones de los mismos.
- f. Mecanismos de coordinación entre las distintas Administraciones públicas, entidades ciudadanas e instituciones privadas que desarrollen actuaciones en materia de infancia y adolescencia.
- g. Indicadores de seguimiento, control y evaluación.
- h. Proyección presupuestaria del Plan.

Artículo 89. Elaboración y aprobación del Plan Integral de atención a la infancia y la adolescencia.

1. La elaboración del Plan Integral de atención a la infancia y la adolescencia corresponde al Gobierno de Aragón, a través del órgano competente por razón de la materia, que procederá a su redacción de conformidad con las directrices que hayan sido establecidas en esta materia por el Gobierno de Aragón.
2. En la elaboración del Plan Integral de atención a la infancia y la adolescencia se tendrán en cuenta las propuestas y consideraciones formuladas por instituciones y entidades que desarrollan su actividad en el ámbito de la infancia y de la adolescencia.
3. El Plan Integral de atención a la infancia y la adolescencia será aprobado por el Gobierno de Aragón, a propuesta del Departamento competente por razón de la materia.

Artículo 90. Comisión de seguimiento del Plan Integral de atención a la infancia y la adolescencia.

Para el análisis del desarrollo del Plan, así como para la presentación de iniciativas y sugerencias en el ámbito de la infancia y la adolescencia, se constituirá la Comisión de seguimiento del Plan Integral de atención a la infancia y la adolescencia, cuya composición y funciones se determinarán reglamentariamente.

El Gobierno de Aragón tiene el deber y la responsabilidad de explicar dónde está ese Plan y qué desarrollo reglamentario ha tenido la Ley 12/2001, de 2 de julio, de la infancia y la adolescencia en Aragón. Dicho reglamento, según la Disposición Final Tercera de dicha ley, debía de haberse elaborado en el plazo de un año: “el Gobierno de Aragón, en el plazo de un año, deberá desarrollar reglamentariamente lo previsto en la presente Ley para hacer posible su completa aplicación”.

F/ Centro de reforma de Juslibol³⁶.

La construcción del Centro de internamiento de menores por medida judicial de Juslibol incumple de manera flagrante la recomendación del Defensor del Pueblo de 2002 en cuanto a la ubicación y las dimensiones: es, literalmente, una réplica a escala de la macrocárcel de Zuera, a pesar de que el informe recomienda que “la dimensión del centro debe ser reducida, evitando grandes centros que reproduzcan la arquitectura y la estética penitenciaria” y que “la ubicación debería ser en zonas urbanas, procurando que la edificación se integre en el lugar en el que se encuentra” –denuncia adelantada en el informe de Molimo de 2005. Su uso sigue incumpliendo esas recomendaciones y las convierte en definitivamente inútiles, por lo que nos vemos obligados/as a hacer énfasis en este punto.

Nos centraremos en la sanción de “separación del grupo” o aislamiento, la psiquiatrización de los casos y el empleo de psicofármacos.

f1/ Aislamiento.

Estarán estrictamente prohibidas todas las medidas disciplinarias que constituyan un trato cruel, inhumano o degradante, incluidos los castigos corporales, la reclusión en celda oscura y las penas de aislamiento o de celda solitaria, así como cualquier otra sanción que pueda poner en peligro la salud física o mental del menor. Están también prohibidas aquellas sanciones que puedan poner en peligro la salud física o mental del menor. Estarán prohibidas, cualquiera que sea su finalidad, la reducción de alimentos y la restricción o denegación de contacto con familiares (Artículo 67 de las Reglas de Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad).

El CPT se preocupa particularmente sobre la colocación de los menores de edad en condiciones similares a las de la prisión incomunicada, una medida que puede comprometer su integridad física y/o mental. El Comité considera que sólo se podrá recurrir a dicha medida en casos excepcionales. Si los menores se mantienen separados de otros, debería ser por el período de tiempo más corto posible y, en cualquier caso, debería garantizarse un contacto humano adecuado, ofrecerse el material de lectura y la posibilidad de realizar al menos unas horas de ejercicio al aire libre diariamente (párrafo 35 de las Normas del Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y de las penas o tratos inhumanos o degradantes (2002).

El término legal empleado para referirse a la sanción de aislamiento es “separación de grupo”. Según el Reglamento (RD 1774/2004) de la Ley Penal del Menor (LO 5/2000), cabe su imposición para todas las infracciones calificadas como muy graves y graves. Es decir, casi todas las cosas que podamos imaginar están prohibidas en el centro, salvo las infracciones muy leves (puede verse con claridad en artículos 62-64 del RD). Además, su imposición está aún más restringida a “los casos en los que se manifieste una evidente agresividad o violencia” o “cuando (el menor), reiterada y gravemente, altere la normal convivencia en el centro” (artículo 66.1 RD), si bien no resulta difícil

³⁶ Según el segundo principio promulgado por la Declaración de Derechos del Niño de NNUU en 1959, “el niño gozará de una protección especial y dispondrá de oportunidades y servicios, dispensado todo ello por la ley y por otros medios, para que pueda desarrollarse física, mental, moral, espiritual y socialmente en forma saludable y normal, así como en condiciones de libertad y dignidad”; o la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos del niño de 1989: “Todo niño privado de libertad sea tratado con la humanidad y el respeto que merece la dignidad inherente a la persona humana, y de manera que se tengan en cuenta las necesidades de las personas de su edad”.

comprobar que estas limitaciones son de lo más laxo, produciendo peligrosas “ambigüedades útiles” que suponen una mayor desprotección del llamado “interés superior del menor” al que se supone sometida cualquier normativa en este ámbito.

- Su regulación entra en contradicción con la práctica cotidiana en los centros de reforma –y entre ellos el Centro de Juslibol en Zaragoza. Según el artículo 66.2 del RD, “la sanción de separación se cumplirá en la propia habitación del menor o en otra de análogas características durante el horario de actividades del centro”. En la práctica, el aislamiento se cumple siempre y de una vez (en absoluto durante el horario de actividades), en una habitación que nada tiene de análogo con la habitual del niño/a.

- Segundo incumplimiento: “Durante el cumplimiento de la sanción de separación, el menor (...) deberá asistir, en su caso, a la enseñanza obligatoria y podrá recibir las visitas...”. “Durante el horario general de actividades se programarán actividades alternativas que podrán realizarse dentro de la habitación” (artículo 66.3 del RD).

- Otra limitación legal de carácter material implica, en la práctica, una utopía a la que debe apelarse en todo caso (salvo si asumimos que la Ley está para cumplir fines muy distintos a los que en ella se explicitan): “La sanción de separación (...) tampoco se aplicará a los menores enfermos y se dejará sin efecto en el momento en que se aprecie que esta sanción afecta a su salud física o mental” (artículo 66.5 in fine RD)³⁷.

f2/ Psiquiatrización y recurso a psicofármacos.

Asistimos, como ya se ha dicho, a un aumento de las prácticas de contención de los problemas conductuales de los/as niñas mediante el recurso a psicofármacos.

En materia de salud mental, el caso del centro de reforma de Juslibol nos parece especialmente grave. Desde que la Fundación para la Atención Integral del Menor accedió a la gestión del centro, éste ha cambiado de estatus: la integración del módulo terapéutico, así como los planteamientos y prácticas “terapéuticas”, están priorizando la medicalización hasta hacerla extensiva a una gran mayoría de internos. No en vano, por encima de las condiciones que exige la DGA para la prestación del servicio, FAIM incorpora un psiquiatra en plantilla con dedicación exclusiva a los menores de este centro. Hasta ese momento, los menores que necesitaban atención psiquiátrica la recibían en un recurso externo, normalizado e independiente del centro.

Una constatación curiosa: las formas en que las intervenciones en protección y en reforma enfrentan el envite de la salud mental son distintas. Actualmente, el Centro de reforma de Juslibol y sus gestores están prestando una atención especial a la salud mental de sus internos. Esta unión tantas veces reiterada entre la delincuencia y los problemas de salud mental nos lleva a destacar, al menos, dos cuestiones a este respecto, sin menospreciar de suyo la atención clínica que en su caso puedan merecer algunos casos concretos. Si fuese cierto, la constatación de que muchos niños que están cumpliendo penas de internamiento tengan problemas con su salud mental no concuerda con una respuesta de carácter penal para estos/as menores y con la forma en que se está aplicando. Esta situación de vulnerabilidad psiquiátrica debería desaconsejar en todo caso la imputación de responsabilidad penal a estos niños y no imbricarse en el castigo, apoyando de un modo u otro la solución del internamiento.

Por otro lado, el hecho de que se haya puesto sobre la mesa la cuestión de la salud mental de los niños internados pone una vez más de relieve que la reforma, sus centros,

³⁷ “En ningún caso el cumplimiento sucesivo de diversas sanciones impuestas en el mismo o en diferentes procedimientos disciplinarios (o expedientes) supondrá para el menor permanecer consecutivamente más de siete días o más de cinco fines de semana en situación de separación de grupo” (artículo 68.2 RD).

sus instituciones, sus prácticas y sus objetivos son el ámbito menos adecuado para el tratamiento de estos asuntos³⁸.

Nos sorprende y preocupa la forma de trabajar “con” los/as menores presos en el centro de Juslibol al respecto de su salud mental: Periódicamente, un facultativo psiquiatra dirige y supervisa el trabajo recibiendo la información acerca de los niños/as internados y que presentan algún problema de salud mental siempre indirectamente, sin conocer a ninguno de los afectados y por boca de los miembros del equipo educativo del centro. Ello no es óbice para que el experto diagnostique y proponga el tratamiento a llevar a cabo. Un discurso y unas líneas de intervención que se presumen psicoanalítico-lacanianas contrastan con una práctica educativa en el encierro cuyo carácter no puede ser sino conductista. Igualmente alejadas pueden encontrarse, por consiguiente, las orientaciones del experto y el día a día dentro del centro.

G/ Voluntad política y tendencias en la gestión: privatización de la prestación de servicios y rentabilización de los centros de reforma.

Al respecto de la aplicación de la LO 5/2000, expertos como el fiscal y vocal del CGPJ Félix Pantoja declararon que “esto se ha convertido en un negocio”. En calidad de participante en el diseño y redacción de dicha Ley, Pantoja añade: “la idea inicial no era permitir que se privatizaran los reformatorios. Incluimos una disposición para que algunas asociaciones de barrio colaboraran en medidas como los trabajos en beneficio de la comunidad o la libertad vigilada, pero no imaginamos que se iba a utilizar para delegar la ejecución de la privación de libertad” (El País, 19 de mayo de 2006).

La primera consecuencia de la gestión privada de los servicios públicos en este ámbito de intervención es que, en lugar de adaptar los recursos dedicados a las medidas necesarias, las medidas ejecutadas se han de adaptar a los recursos disponibles. Ese hecho, además de estar en contradicción con la REC (2006) 2, de 11 de enero de 2006, sobre reglas penitenciarias europeas, con arreglo a la cual la carencia de recursos no podrá justificar que las condiciones de detención violen los derechos de los hombres y de aplicación supletoria en materia de menores infractores, convierte en una verdadera utopía la inserción o reinserción de las personas jóvenes en un entorno desigual y rígido, de mínima movilidad social –sobre todo para los niños/as que toman contacto con el sistema de reforma.

La segunda consecuencia es que, si bien es cierto que un sistema público de protección y reforma no funcionaría bien por el mero hecho de ser público, una red de centros gestionados por entidades privadas aporta una peligrosa lógica economicista e introduce el discurso de la mercantilización en un servicio social que trabaja con y para las personas.

Hablamos de un fenómeno estructural que responde a una tendencia general de privatización de los servicios públicos y lleva años instalado en la práctica totalidad de centros de menores; un proceso cuya evolución coincide en el tiempo con la LO 5/2000 y sus reformas. El centro penal de Juslibol es un buen ejemplo, incluidos sus modernos dispositivos de seguridad (“domótica”) y 69 plazas. Una réplica a escala, por fuera y por dentro, de la macrocárcel de Zuera³⁹.

³⁸ Insistimos, por lo tanto, en que no puede entenderse que los problemas de esos niños sean en general problemas de salud mental, pero sí ha de considerarse que, en muchos casos, sus problemas personales, familiares o los derivados del encierro sí pueden causar verdaderos estragos en su salud mental.

³⁹ El presidente del gobierno aragonés, Marcelino Iglesias, ya “confirmó” la apertura de ese centro “durante el próximo año 2005” en el debate sobre el estado de la Comunidad, el 14 de septiembre de 2004. Tampoco dudó en referirse al centro penal de menores como una “actuación en materia social”.

IV/ CASOS ILUSTRATIVOS.

Alejandra.

Alejandra pasó de la familia biológica a una familia de “acogimiento no preadoptivo” (en el que participan familias “profesionalizadas” en el sector de la protección). Su hermana mayor contacta con la madre biológica y ambos quieren volver con ella, de forma que se va distanciando de la familia adoptante y aumentan las discusiones. La hermana mayor convence a Alejandra (5-6 años) para que se vaya también con ella. Al tiempo, la convivencia con la familia biológica empeora (persisten los problemas de toxicología y derivados) y se marcha de casa.

Tras la salida del hogar familiar, Alejandra estuvo en un piso de acogida. Más tarde, llega ya con la tutela administrativa al centro Los Olivos de “acogimiento residencial especial”, que tiene el objetivo de devolver a los niños a las familias de procedencia tras un periodo corto de estancia y atención “educativo-terapéutica”. Permanece un tiempo acudiendo a un Centro Sociolaboral y vuelve después a casa con su madre biológica.

Tras su regreso se registran problemas graves de convivencia y violencia con el padrastro, hasta el momento en que éste ingresa en prisión y la madre cambia de domicilio. En estos momentos, Alejandra se encuentra en centros de protección pero su deseo de vivir con la madre es muy fuerte y las fugas de los centros son ya constantes y largas (3 a 7 días de media). Persiste la situación y la niña recibe la noticia de que está embarazada tras una fuga de unos 20 días. Se le facilitan los recursos para la interrupción voluntaria. Finalmente, la baja en el centro no se le da hasta haberse cumplido unos 2 meses sin contacto de Alejandra con las instalaciones del centro.

Susana.

Unidad familiar totalmente feminizada, formada por madre (declarada “incapaz”), abuela (diagnosticada “oligofrénica”) y tía (enferma de esclerosis). Tras un ingreso de la tía que coincide con un infarto de la abuela intervienen los servicios de infancia. Susana es enviada a un piso en un pueblo cercano, de donde se fuga reiteradamente. Ante esta situación, su coordinador de caso considera que lo mejor es alejarla de este entorno y la manda a un centro “educativo-terapéutico”. El ingreso en ese centro se produce directamente desde el hospital, de donde Susana llega totalmente sedada. En el momento de ingreso, la niña está cumpliendo varias medidas penales de libertad vigilada impuestas por la reiteración de ilícitos penales menores⁴⁰. Aunque durante esta primera estancia “terapéutica” la evolución de la niña es buena, Susana es internada en el centro de reforma de Juslibol por 15 días para cumplir una medida penal.

A la salida vuelve al centro terapéutico (“residencial especial”, 2ª estancia). Dos efectos de su paso por el centro de reforma son: más medicación y endurecimiento de las obligaciones de libertad vigilada que debía afrontar. Como incumple esas obligaciones de la libertad vigilada, las tareas de formación –la educación se sustituye por trabajos para la comunidad que, además, se decide que cumplirá en el mismo centro de protección. La niña se niega a esto y comienza un período de fugas reiteradas, consumo de drogas, etc. Tras un nuevo incumplimiento de la libertad vigilada, Susana es enviada otra vez al centro de reforma de Juslibol por un tiempo aproximado de 5 meses.

⁴⁰ Todos de carácter leve, lo que hace aún más discutible la utilidad de la respuesta penal dedicada en este caso.

Durante este tiempo, el centro de protección se plantea solicitar una incapacitación para Susana. Al término de esta ejecución penal, las opciones que se le presentan son: la tercera estancia en el centro de protección, “educativo-terapéutico”, o ser trasladada a un hospital psiquiátrico de Málaga.

En los casos de fuga de los/as menores, el protocolo a seguir por parte del personal del centro en que se encuentra consiste en rellenar un modelo de parte de fuga del ordenador y enviar copias al GRUME (grupo de menores del cuerpo nacional de policía), a protección de menores y, en el caso de que el/la menor ya tenga un historial penal, a Fiscalía.

Es un hecho constatable que no existe un protocolo verdaderamente serio para responder eficazmente en esos casos y tratar de evitar los efectos negativos de la fuga para el/la menor.

Es igualmente cierto que las fugas constituyen un elemento cotidiano en la vida de los centros de protección. Nos alarma especialmente que no se preste atención alguna al hecho de que, en muchas ocasiones, los/as niños/as que abandonan un centro acaban siendo amortizados administrativamente como plaza ocupada durante días, semanas o incluso meses, justificando la dotación presupuestaria por plaza ocupada.

Teresa.

16 años de edad, marido mayor de 18 e hija recién nacida. Sale de la unidad familiar a raíz de una denuncia de malos tratos por parte del marido. Ingresa en el COA y el niño queda en guarda del marido y la suegra de Teresa.

A los pocos días, Teresa entabla una relación con un chico cuyo historial incluye la comisión de maltratos continuados o agresiones sexuales. Teresa no había podido ver a su hijo de forma continuada hasta este momento. Como el servicio de protección considera que tiene que ver a su hijo, dan permiso a Teresa para visitar la casa donde viven su marido y su suegra con su hijo. Teresa empieza a volver al COA con su hijo en brazos –se trata de visitas incontroladas. A la vuelta de una de estas visitas, Teresa presenta aparentes lesiones que, según relata, son producidas por el marido. Un viernes se redacta el parte de lesiones. El lunes, a los tres días, se lleva a Teresa a poner la denuncia y allí cuenta que, además, fue violada. Más aún: refiere que eso le ha pasado siempre, muy probablemente también en las visitas “autorizadas” por el servicio de menores.

Actualmente el marido se encuentra en prisión y la suegra de Teresa mantiene la guarda del niño. Como siguiente medida, el servicio de protección envía a la niña a un centro de la Cruz Blanca, entidad religiosa que trabaja con ancianos y salud mental y tiene algunas plazas para niños. Teresa apenas permaneció dos semanas en ese centro: acabó en el centro de reforma de Juslibol tras fugarse, cometer algún atraco e incumplir las medidas adoptadas “para su protección”.

Ulises.

Procedente de África, ingresa en el COA y se adapta muy bien a la vida del centro. A los dos meses empieza a presentar comportamientos extraños, crisis de ansiedad y pérdidas de consciencia. Piensa mucho en su casa. Cuenta que su madre está enferma, que hay hambre y que él necesita trabajar porque la familia había puesto todos los

ahorros en su viaje. Comienza a demandar con insistencia la ayuda de un psicólogo porque no puede con la tensión. Este ruego no es atendido durante semanas y el niño no recibirá atención médica al margen de las crisis que pueda sufrir. Empieza a consumir disolvente y continúan las crisis. Además, su coordinador de menores (DGA) le comunica que no le van a ayudar a tramitar los papeles para quedarse en España y se va a proponer su repatriación. Un día, a causa de una fuerte intoxicación por alcohol y otras sustancias, Ulises sufre una crisis muy aguda de ansiedad con espasmos y parada respiratoria e ingresa en urgencias en estado de coma. Además, como en Zaragoza no había camas en UCI, el niño es ingresado en Huesca. Pasados unos días, Ulises vuelve al COA en la misma situación. Durante una pelea en la calle que Ulises sólo estaba presenciando mientras esnifaba disolvente, llegó la policía. Ulises y otros chicos no intervenían en la pelea, pero estaban cerca y consumiendo disolvente. La policía trató de identificarlos y, como consecuencia de la discusión y el forcejeo que le acompañó, Ulises acabó 6 meses en el centro de reforma Juslibol por agredir a la autoridad.

Se sigue proponiendo para repatriación, pues no se adelantan papeles, ni tarjetas, ni visitas del coordinador, ni nada. Ulises expresa tener una sensación de abandono por parte de su coordinador de Menores. Después de estos 6 meses, su situación legal y administrativa en España no ha evolucionado absolutamente nada. Ningún trámite ha sido realizado en relación con la regularización del niño, ni siquiera tiene número de la seguridad social.

Como el día que volvió al COA había hasta 24 niños ingresados, se consigue una gestión de urgencia y llevan a Ulises a otro centro en Zaragoza. Allí refieren que su estancia en el centro de Juslibol le ha dado estatus y ha construido bastante su identidad en torno a ese evento respecto a los iguales: ahora ya “es un delincuente”.

La última noticia que tuvimos de él es que ha vuelto a ingresar en Juslibol.

¿Cómo se dispone el tratamiento psicológico para estos niños internados? Ese aspecto se contempla en las instancias de los/as educadores/as, para después ser considerado por coordinación y los/as psicólogos/as del centro, que estudian si el/la menor debe recibir tratamiento psicológico. A continuación es el coordinador competente quien atiende o no ese informe, aprobando o denegando el tratamiento. Aparte se refieren los problemas específicos de los servicios psicológicos comentados.

Juan.

Con 13 años de edad, padre desconocido y madre ya fallecida, Juan vivía con su abuela. Al poco tiempo, tras la muerte su abuela, el niño se inicia en el consumo de disolvente. Primero es enviado a una residencia entonces gestionada por monjas. Durante su estancia se produce la transición de equipo educativo desde las monjas a una fundación: el equipo educativo cambia en su totalidad y la evolución del niño cae en picado: más consumo, agresiones y robos fuera del centro. En este caso sí existía un tratamiento psiquiátrico desde el principio.

Desde ese centro, Juan es trasladado a un centro terapéutico de adultos con alguna plaza para niños por convenio y, de allí, a un centro “residencial especial”. Durante esta última época ingresó dos veces en la planta de Psiquiatría del Clínico: cerca de una semana cada vez. Juan alternaba “buenos ratos” de actividad física y afectiva con episodios de crisis muy auto-destructivas en las que llevaba al extremo los roles de “atracadador” o “enfermo mental” indistintamente. Todo ello desembocó en nuevos ingresos en centros psiquiátricos y mucha medicación.

Juan no tardó en llegar al centro de reforma. Allí repite las mismas crisis autodestructivas. Su coordinador le da una foto de sus hermanos pequeños y le informa de que iban a ser dados en adopción, por lo que “no les iba a volver a ver”. Al finalizar su medida en el reformatorio, Juan ingresa directamente en un neuropsiquiátrico. El neuropsiquiátrico es una institución especialmente inapropiada por estar concebida, en general, para adultos y no desarrollar una labor educativa específica ni prevalente –un/a niño/a comparte allí espacios, actividades y convivencia con otros ingresados en situaciones muy diversas, las visitas no son frecuentes ni su establecimiento se realiza de un modo regular. Juan se fuga de este centro con otro compañero de forma periódica, para salir “de fiesta”. A día de hoy desconocemos el paradero de Juan.

Rodrigo.

Su padre reside en otra C.A. y sobre él pesa una orden de alejamiento por haber maltratado a su esposa e hijos e incitado a éstos a comportamientos inadecuados. El resto de la familia se encuentra en Aragón. Rodrigo fue declarado “alumno con necesidades educativas especiales” a los 8 años de edad. Desde 2000 acude al servicio de psiquiatría infantil del Salud por diversas amenazas de agresión o autolesión. Su tratamiento no es continuo ni estable. Se conoce una receta de Tranxilium infantil de su pediatra en diciembre de 2002, pero ninguna visita al servicio en 2003, año en que el equipo de orientación educativa emite un informe valorando negativamente la conducta del niño y recomendando una evaluación psiquiátrica. Nada nuevo hasta noviembre de 2004, mes en que Rodrigo es ingresado 14 días en la planta de psiquiatría del hospital clínico universitario en respuesta a un episodio de agresividad en el hogar. Se recomienda “separación provisional sin pérdida de contacto” con la madre. El colegio emite un informe muy similar al del año anterior y los servicios de educación, como los de salud, responsabilizan de lo sucedido a la falta de autoridad de la madre.

En diciembre de 2004 ingresa en el COA, donde resalta su agresividad física y verbal con fuerte contenido sexual. Un mes después, cuando se le comunica que será escolarizado en un centro de educación especial, su disgusto le lleva a protagonizar lo que el personal del centro describió como “escalada de violencia”. Hay constancia de que Rodrigo recibía en ese centro escolar una fuerte represión de sus pulsiones sexuales –concretada, por ejemplo, en el empleo de duchas frías.

En mayo de 2005 Rodrigo es trasladado a la C.A. donde se encuentra su familia extensa, a pesar de la proximidad del padre y a la espera de un acogimiento administrativo. Al cabo de un mes, dice querer vivir con su padre. Éste lo recoge sin aviso alguno pocas semanas después y a los cinco meses ambos se presentan en el domicilio materno para recoger al hermano pequeño.

A principios de 2006 se vuelve a dictar medida de alejamiento para el padre de Rodrigo. El propio chico había denunciado el maltrato a la Guardia Civil y pasa a vivir bajo tutela de su tía y abuelos. A los pocos días, por negarse a tomar la medicación y mostrarse agresivo, Rodrigo ingresa en un centro de acogida. Los servicios competentes de las dos CC.AA. debaten sobre el siguiente destino: ingresa en un centro de salud mental de la C.A. en que se encontraba para, tres meses después, sin ingreso previo en el COA, sin notificación expresa ni comunicación a su coordinador de caso, Rodrigo es trasladado por la Guardia Civil a un centro “residencial especial”, donde sufre la actitud de otros menores “más fuertes” que él y se muestra asustado y frustrado. Se fuga y permanece una semana fuera del centro, sin medicación y consumiendo tóxicos, hasta que la Guardia Civil le traslada a la planta de psiquiatría del hospital clínico universitario. A su salida del hospital vuelve al centro “educativo-terapéutico”: nuevo período de altibajos y fugas. Recién cumplidos los 14 años y tras un desafortunado

incidente en el que un educador del centro resultó levemente herido, Rodrigo cumple varios meses en régimen terapéutico del centro de reforma de Juslibol. Al acabar su medida penal ingresó en un neuropsiquiátrico.

Amaya.

En un período de tiempo relativamente corto (menos de 3 años) Amaya visitó alternativamente los siguientes recursos en el número de ocasiones que sigue: Centro de Observación y Acogida: 4; Centro “terapéutico-educativo”: 3; Neuropsiquiátrico: 2; Residencia de menores: número indeterminado. Este proceso está jalonado por continuas fugas de cada uno de los centros, algunas de ellas con el resultado de meses con la niña en paradero desconocido. Por otra parte cuando desde menores se tuvo conocimiento del paradero de la niña, a veces de vuelta con su familia, pese a estar tutelada por la DGA no se realizó ningún trámite para recuperar a la niña. Pese a todo, Amaya siempre acaba volviendo a los centros y al sistema de protección de menores (siendo que su relación con uno y otro es especialmente ente beligerante y poco colaboradora) de forma voluntaria. Niña abusada y explotada desde la infancia, es un caso paradigmático del fracaso de la institución en relación con la problemática específica de las niñas.

Julián.

Clasificado hace tres años como caso de guarda con perspectiva de reingreso familiar (proyecto de vuelta a la familia en plazo máximo de 1 año⁴¹), Julián lleva viviendo 2 años y medio en un centro “educativo-terapéutico” y cumple 15 años en 2008. Este es uno de los casos de estancia más prolongada en un mismo centro de protección.

Violeta.

Violeta lleva 1 año y 2m viviendo en el mismo centro que Julián, un recurso que tiende quizá a convertirse en un centro de estancia de determinados niños/as más que de tratamiento terapéutico, si bien a una gran mayoría de ellos/as se le administra diversos psicofármacos. Violeta ya es una de ellas. Meses después de su ingreso en el centro ya había entablado relación tanto con el ámbito psiquiátrico como con el penal. Su PEI (proyecto educativo individualizado) fue redactado a los 3 meses del ingreso de Julián en el centro.

⁴¹ Según afirman los programas de actuación en protección de menores de Aragón: “El programa de separación provisional no deberá superar los siguientes plazos: 6 meses en el caso de tratarse de menores de edad inferior a los 6 años; 12 meses en cualquiera de los otros supuestos”.

V. CONCLUSIONES.

- La contradicción entre la perspectiva del “interés superior del menor” y las actuales necesidades educativas es permanente. La indeterminación intrínseca de un concepto jurídico como es ese “interés superior” conlleva una ambigüedad útil al sostenimiento del actual estado de las cosas en materia de protección y reforma de menores.

- Toda la estructura analizada en este informe se define por adoptar una perspectiva autocrática y burocrática en la que el niño acaba culpabilizado como responsable de su situación.

- Lo recién mencionado conlleva en no pocas ocasiones una situación gravísima: que la propia Administración Pública incumple las leyes promulgadas desde los aparatos legislativos del estado o de la comunidad autónoma aragonesa, especialmente las de plazos de acogimiento en un COA y obligaciones respecto al cuidado de los niños/as.

- Las situaciones que revelan improvisación y desinterés en un sistema que no escucha ni a los niños ni a los trabajadores/as son frecuentes y dejan al descubierto la falta de planificación y supervisión patente en los ámbitos de protección y reforma de menores. Este proceso sigue la tendencia general al empeoramiento de los recursos y servicios sociales del Estado o de la Comunidad Autónoma Aragonesa.

- En un sistema de estas características prácticamente nada se adapta a las necesidades de los niños, sino que son los niños los que tienen que adaptarse a las peculiaridades del sistema: escasez de plazas, rigidez en la tipología de centros... Por otro lado, todo un engranaje social hace que el niño/a se movilece (correctamente o no) en relación con su “problema”: coordinadores de menores, educadores, psicólogos, psiquiatras, trabajadores sociales, fiscales, jueces, abogados,... son colectivos dedicados a observar si el niño/a hace bien las cosas, cumple sus compromisos... pero ningún control ni atención similar se ejerce hacia los adultos que, en muchas ocasiones, han creado la base del problema del niño/a.

- Dentro de esta realidad, el sistema es especialmente no adaptado a las niñas. No en vano son las niñas las que en mayor porcentaje “fracasan” en los centros, en familias adoptantes... También son ellas las que en mayor porcentaje son psiquiatrizadas, y las que en mayor medida rechazan el sistema de protección y las “soluciones” dadas desde el servicio de protección, protagonizando fugas de larga duración que en muchas ocasiones ponen en peligro su integridad.

- Los recientes procesos de mercantilización implementados en el sector repercuten negativamente en la rigidez del funcionamiento del sistema, en la escasez de medios disponibles para realizar un trabajo eficiente y la limitada capacidad de adaptación de los servicios a los problemas del niño/a. En este sentido, se ha constatado cómo la progresiva precarización de las condiciones de sus trabajadoras/es implica una homóloga precarización de estos servicios y de la propia protección de la infancia. Aparte de nuestras discrepancias sobre su sentido político, en muchos casos, la concesión de la gestión de estos servicios a entidades privadas ni siquiera se basa en razones objetivas relacionadas con el servicio o el interés general, sino en la inercia de una estrategia general de externalizaciones.

- En el caso de menores en situación administrativa de extranjería y desprotección (MENAs), la administración hace primar su situación de extranjería sobre su condición de menores desprotegidos. La política de centros y recursos específicos para menores extranjeros/as obstaculiza su integración. Por otro lado, la arbitrariedad con que se interviene en su situación administrativa colisiona con la atención del “interés superior del menor” a que debería consagrarse la administración.

- En cuanto a la protección de la salud mental de los/as niños/as, el tratamiento institucional resulta ambivalente. Por un lado, la Comunidad carece de recursos públicos y satisfactorios en el tratamiento de los problemas de salud mental propios de menores. Además, muchas/os niñas/os están “sobre-medicalizados”, con intervenciones que en muchas ocasiones pretenden su mera contención a través de psicofármacos y se ligan inconvenientemente al sistema de reforma penal. En ambos supuestos, su salud mental resulta desprotegida.

- En cuanto al sistema penal de menores, constatamos que en muchos casos no se percibe como un sistema con causa de actuación en la normativa e instancias penales, sino como un sistema con finalidades exclusivamente educativas. En un contexto en que fórmulas penales del sistema de adultos se están trasvasando a los menores, esta percepción amable del sistema penal de menores está favoreciendo una relajación de sus garantías procesales, penales y de ejecución. Esto afecta, al menos, al derecho de defensa durante el proceso y la ejecución, a la proporcionalidad de las penas y sus modalidades de ejecución (tipos de centros y recursos disponibles) o al régimen disciplinario durante el internamiento.

- En este sistema de reforma, algunas medidas desjudicializadoras que prevé la LO 5/2000 ofrecen dudas sobre su efectivo carácter alternativo. Las Administraciones deberían valorar si reducen efectivamente las penas de internamiento y su prolongación o constituyen un peldaño más en el circuito ascendente de protección y reforma, si suponen la reducción de casos con tratamiento y resolución penal, etc.

- Los elementos empíricos y los argumentos del análisis expuesto en este informe permiten interpretar los servicios de protección y reforma de menores en Aragón como dos partes de un mismo sistema segregativo que, lejos de cumplir con sus funciones legalmente explicitadas, reparten y almacenan a niños y niñas en un circuito de centros por el que a menudo viajan de un recurso a otro más “duro” y de éste último al sistema penal y, en su caso, al centro de reforma. La práctica totalidad de internos del centro de reforma de Juslibol ha pasado por las manos de los servicios de protección.

- Cualquier intento de valoración y mejora del sistema de protección y reforma de menores choca con una cierta actitud oscurantista o defensiva de muchas de las Administraciones, entidades y trabajadoras/es implicadas. Esta reacción limita las posibilidades de participación, control democrático y mejora de los sistemas.

VI. PROPUESTAS.

- Interrumpir la tendencia al desmantelamiento de servicios y recursos destinados a la remoción de las desigualdades sociales. En tal sentido, conviene invertir la tendencia a la gestión privada de servicios de titularidad y obligación pública.

- Avanzar en una normativa laboral que garantice unas condiciones de calidad en la prestación de los servicios de protección a la infancia. Interrumpir en este sentido la tendencia a consolidar, con la negociación colectiva, un esquema en que la empresa privada, en sus distintas denominaciones, actúe como intermediaria entre las necesidades sociales y las administraciones públicas.

- En el ámbito de protección y los servicios de urgencia o excepcionales, definir y respetar programas de intervención educativa adecuados al carácter excepcional de tales intervenciones y recursos, haciendo que la institución se adapte a las necesidades del proceso educativo del menor y no al revés.

- En el ámbito de protección y en cuanto a los menores en situación de extranjería, abandonar la estrategia de centros para extranjeros y articular un sistema de protección orientado a la satisfacción de las necesidades de estos menores en cuanto que menores desprotegidos y no regido por su situación administrativa o las políticas de inmigración.

- Regular un sistema de defensa del menor que disponga una instancia independiente ante la que el menor pueda recurrir en el caso de sentirse maltratado, desatendido o desinformado por parte las instancias de protección.

- Dada la especial vulnerabilidad y desprotección de las niñas y lo poco adecuado de los recursos y programas existentes a sus necesidades, se impone un esfuerzo en este sentido en cuanto a estudio de la realidad de la población atendida e implementación de nuevos programas de intervención para esas necesidades específicas –adolescentes gestantes, niñas maltratadas y/o abusadas.

- En el ámbito de protección y en cuanto a la protección de la salud mental de los/as niños/as, articular recursos profesionales, públicos y adecuados a las necesidades de salud, también mental, de estos/as niños/as. En tal sentido, es necesario abandonar las prácticas de gestión de los/as niños/as con apoyos en argumentos psiquiátricos o psicológicos, recurso informal a psicofármacos y a diagnósticos –“etiquetas”.

- En el ámbito de la reforma, debe abandonarse la perspectiva penal para el tratamiento de los conflictos sociales y personales en que están implicados estos menores. Ello supone abandonar el sistema de intervención penal (esto es, basado en el delito) y su respuesta institucional, para apostar por intervenciones preventivas destinadas a eliminar las desigualdades sociales que lastran al/la menor y mejorar su calidad de vida. En caso de mantener la intervención penal, deben desterrarse los elementos del sistema de reforma que obstaculizan cualquier resocialización y lo encallan en un fracaso que nutre progresivamente las instituciones penales.

A la vista de las trayectorias descritas en la relación de un gran número de menores de edad con las instituciones de protección y reforma, no podemos estar orgullosos de los resultados obtenidos. Insistimos, por tanto, en la doble necesidad de mejorar los mecanismos de supervisión y control y replantear profundamente la justificación política y los verdaderos resultados del actual “circuito” de protección y reforma de menores.

En esa línea realizamos la siguiente propuesta de mecanismo preventivo, basada en el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanos o Degradantes (Convención contra la Tortura de NN.UU.) que fue ratificado por el Estado español y cuyo desarrollo en el ámbito de los centros residenciales y de internamiento de menores corresponde al Gobierno de Aragón.

**Propuesta de ASAPA (Asociación para el Seguimiento y Apoyo a Presos y Presas en Aragón):
Memoria para la constitución de un mecanismo preventivo aragonés en menores.**

Introducción. La situación de los menores en centros de custodia.

La intervención judicial en relación con menores de edad ha aumentado de manera notoria en los últimos años. No sólo en materia de PROTECCIÓN DE MENORES (por la vía administrativa que determina el internamiento en “acogimiento residencial”) sino también en cuanto a MEDIDAS DE REFORMA impuestas por los juzgados de menores con sede en Aragón y ejecutadas por la Administración Autonómica.

De ese modo, **291** personas se encontraban en 2002 bajo tutela de la administración en el ámbito de protección de menores, cantidad que en 2006 se elevó a **368** -el número total de menores de edad bajo acción protectora de la comunidad autónoma, para esas mismas fechas⁴², varió de **809** a **971**.

Asimismo, si en 2003 fueron objeto de medida judicial **798** menores (con **934** medidas), en 2006 el número se elevó a **1.196** (con **1.290** medidas)⁴³. De esos **1.290** casos, el número de medidas de internamiento en 2006 ascendió a **154**, de los que **43** fueron en régimen cerrado y otros **37** con carácter cautelar -en 2003 habían sido ejecutados **121** internamientos en Aragón.

La Ley y el Reglamento estatal del menor siguen una clara sistemática penitenciaria bien alejada de la filosofía declarada por tales normas. Este hecho se ve agravado por la ausencia de entidades que presten servicios en centros de menores (ni siquiera existe aún un servicio de orientación o asesoría penitenciaria dedicado a ese sector de población), lo que contribuye a convertir tales centros en lugares desconocidos, especialmente desasistidos y apartados de la opinión pública -a pesar de las medidas de control establecidas por la administración y los órganos jurisdiccionales.

La gestión de algunos de estos centros es privada. A menudo, las entidades gestoras tienen capacidad para elaborar y aplicar reglamentos de régimen interno -en algunos casos, carecen de protocolo interno o proyecto educativo.

En materia de régimen disciplinario, el artículo 55 del actual Reglamento estatal del menor (publicado en el BOE el 30 de agosto de 2004) consagra el empleo de “medios de contención” idénticos a los medios coercitivos del Reglamento Penitenciario y el artículo 54 permite el cacheo de los menores con obligación de desnudarse.

El régimen de comunicación con los menores presos es más restringido que el de los mayores de edad. El artículo 41.6 del Reglamento limita la comunicación del menor con un abogado a la causa que se siga contra él, sin considerar la comunicación con abogados de la familia o de asociaciones de apoyo a menores.

No existe órgano jurisdiccional especializado en el control de la ejecución de las medidas. Dicha competencia corresponde a los Juzgados de Menores, a diferencia de lo que ocurre con las medidas de privación de libertad para los mayores de edad -donde un órgano no sentenciador, el Juzgado de Vigilancia Penitenciaria, vela por los derechos de estas personas.

Ante este cuadro sociológico-normativo y apoyándose en su Informe sobre Protección y Reforma de menores en Aragón (marzo de 2008), **ASAPA** estima imprescindible un refuerzo de los controles para velar por los derechos de los menores internos en centros, más aún considerando que la mayoría de centros es gestionada por entidades privadas.

⁴² Datos a 31 de diciembre de cada año, corroborados por los respectivos informes del Justicia de Aragón.

⁴³ En 2005, 1.135 responsables menores de edad para 1.378 medidas penales, 171 de internamiento.

ASAPA propone la creación de un mecanismo preventivo de ámbito aragonés en base al modelo del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanos o Degradantes:

1. Los mecanismos nacionales preventivos en el protocolo facultativo de la convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

El Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanos o Degradantes (Convención contra la Tortura de NN.UU.) fue ratificado por el Estado español. Sin perjuicio de la obligación de cumplir las disposiciones del mismo conforme al Derecho Internacional, nada impide que los Estados y las administraciones competentes en materia de centros de custodia y detención vayan creando mecanismos de control como los diseñados en el protocolo.

En esa línea se sitúa la propuesta que hace **ASAPA** en relación con las competencias que la Comunidad Autónoma de Aragón tiene asumidas en materia de menores: la creación de un **MECANISMO PREVENTIVO ARAGONÉS** con competencia sobre los centros de detención y custodia de menores, *instrumento previsto por la Parte IV del Protocolo Facultativo en sus artículos 17 a 23 -que transcribimos literalmente:*

Mecanismos preventivos nacionales.

Artículo 17

Cada Estado Parte deberá manter, designar o establecer, a más tardar un año después de la entrada en vigor del presente Protocolo o de su ratificación o adhesión, uno o más mecanismos nacionales independientes para la prevención de la tortura a nivel nacional. Los mecanismos establecidos por entidades descentralizadas podrán ser designados mecanismos nacionales de prevención a los efectos del presente Protocolo si se ajustan a sus disposiciones.

Artículo 18

1. Los Estados Partes garantizarán la independencia funcional de los mecanismos nacionales de prevención, así como la independencia de su personal.

2. Los Estados Partes deberán tomar las medidas necesarias para asegurar que los expertos de los mecanismos preventivos nacionales tengan las habilidades y el conocimiento profesional requeridos. Se tendrá igualmente en cuenta el equilibrio de género y la adecuada representación de los grupos étnicos y las minorías del país.

3. Los Estados Partes se comprometen a proporcionar los recursos necesarios para el funcionamiento de los mecanismos nacionales de prevención.

4. Al establecer los mecanismos nacionales de prevención, los Estados Partes deberán tener en cuenta los Principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos.

Artículo 19

Los mecanismos nacionales de prevención tendrán como mínimo las siguientes facultades:

a) Examinar regularmente el trato a personas privadas de su libertad en centros de detención, según la definición del artículo 4, con miras a fortalecer, si fuera necesario, su protección contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes;

b) Hacer recomendaciones a las autoridades competentes con objeto de mejorar el trato y las condiciones de las personas privadas de libertad o de prevenir la tortura y

otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, tomando en consideración las normas pertinentes de Naciones Unidas;

c) Hacer propuestas y observaciones acerca de la legislación vigente o los proyectos de ley en la materia.

Artículo 20

A fin de que los mecanismos nacionales de prevención puedan desempeñar su mandato, los Estados Partes en el presente Protocolo se comprometen a darles:

a) Acceso a toda la información acerca del número de personas privadas de su libertad en lugares de detención según la definición del Artículo 4 y sobre el número de lugares de detención y su emplazamiento;

b) Acceso a toda la información relativa al trato de esas personas, y a las condiciones de su detención;

c) Acceso a todos los lugares de detención y a sus instalaciones y servicios;

d) Posibilidad de entrevistarse con las personas privadas de libertad, sin testigos, personalmente o con la asistencia de un intérprete en caso necesario, así como con cualquier otra persona que el mecanismo nacional de prevención considere que pueda facilitar información pertinente;

e) Libertad para escoger los lugares que deseen visitar y las personas a las que deseen entrevistar;

f) El derecho a mantener contactos con el Subcomité para la Prevención, enviarle información y reunirse con él.

Artículo 21

1. Ninguna autoridad o funcionario ordenará, aplicará, permitirá o tolerará sanción alguna contra una persona u organización por haber comunicado al mecanismo nacional de prevención cualquier información, ya sea verdadera o falsa, y ninguna de esas personas u organizaciones sufrirá perjuicios de ningún tipo por este motivo.

2. La información confidencial obtenida por el mecanismo nacional de prevención tendrá carácter reservado. No podrán publicarse datos personales sin el consentimiento expreso de la persona interesada.

Artículo 22

Las autoridades competentes del Estado Parte interesado examinarán las recomendaciones del mecanismo nacional de prevención y entablarán un diálogo con este mecanismo acerca de las posibles medidas de aplicación.

Artículo 23

Los Estados Partes en el presente Protocolo se comprometen a publicar y difundir los informes anuales de los mecanismos nacionales de prevención.

Éste es el modelo que propone **ASAPA**: un órgano formado por personas independientes con las competencias que recogen los artículos 19 y 20 del Protocolo, destacando que el acceso a estos centros será *absolutamente irrestricto*. Se trataría, por tanto, de un órgano sectorial con competencia en materia de Centros de Detención de Menores de Edad -en la definición del artículo 4 del Protocolo de Centros de Detención-, excepcionalmente, hasta 21 años mientras estas personas permanezcan internadas en un centro de menores.

Este órgano sería singular en un Estado que aún no ha promovido MECANISMOS PREVENTIVOS de ámbito estatal, nacional o autonómico⁴⁴.

Debe señalarse que el modelo propuesto a partir del Protocolo Facultativo aspira a garantizar la independencia de las personas que formen este mecanismo preventivo. Su implementación debería llevarse a cabo, como mínimo, mediante norma de nivel reglamentario y no por convenio o similar.

Sin perjuicio de una propuesta de redacción para la norma que estableciese dicho mecanismo preventivo, **ASAPA** estima -y propone- que su estructura mínima determine el ámbito de aplicación, la forma de designación de los integrantes del mecanismo y los requisitos de ésta, las competencias del mecanismo, las facultades y régimen de las personas que lo integran, su duración, etc.

2. El mecanismo preventivo aragonés en materia de menores. estructura y contenido mínimo de la norma de creación.

La norma de creación del MECANISMO PREVENTIVO ARAGONÉS EN MATERIA DE MENORES -en adelante *MECANISMO PREVENTIVO*- podría ser una norma con rango de Decreto, si bien es posible que los servicios jurídicos o los órganos consultivos estimaran precisa una norma de rango superior.

La estructura propuesta a continuación apunta a un contenido mínimo. Es obvio que la redacción de la norma deberá abordar una serie de cuestiones menores -como, por ejemplo, la *denominación* del mecanismo preventivo- que se estima oportuno añadir en el momento de la redacción definitiva del Decreto o Norma de Creación.

La norma de creación habrá de incluir una breve EXPOSICIÓN DE MOTIVOS para señalar el avance que supone la creación del mecanismo preventivo en tanto aplicación inmediata del Protocolo Facultativo.

En el cuerpo normativo de la norma de creación, el contenido mínimo habría de incluir entre otros los siguientes apartados:

i. Ámbito de actuación y territorial.

Debe determinarse el ámbito de actuación y territorial del mecanismo preventivo. El ámbito territorial es la Comunidad Autónoma de Aragón.

El ámbito de actuación puede ser más discutido, debiendo reconocer competencia sobre los centros de detención -en el sentido establecido por el artículo 4 del Protocolo Facultativo- para menores de edad o hasta los 21 años, sean tales centros de titularidad o gestión pública o privada, pues en todo caso hablamos de personas que se encuentran bajo tutela de la administración.

Con el fin de evitar dudas, debe especificarse que el ámbito de actuación incluirá centros de Reforma -para cumplimiento de medidas de la Ley de Responsabilidad Penal del Menor- y centros de Protección o Acogimiento Residencial. Lo contrario supondría contravenir la definición establecida en el citado artículo 4 del Protocolo Facultativo.

ii. Integrantes del mecanismo preventivo.

Los integrantes del mecanismo serán personas físicas con residencia administrativa en Aragón, mayores de 23 años y escogidas según el procedimiento de designación expuesto en el siguiente apartado.

⁴⁴ A excepción de los primeros pasos dados ya en Galicia.

No estarán sometidas a mandato o instrucción alguna, ni de la Administración autonómica ni de las organizaciones que las propongan. Desarrollarán su tarea con total independencia.

Estimamos que el número aproximado de integrantes de este mecanismo preventivo debería ser como mínimo de 15 y como máximo de 20 personas.

La duración del cargo será de cuatro años.

iii. Sistema de designación de los integrantes del mecanismo preventivo.

Como garantía de independencia de las personas integrantes del mecanismo preventivo, éstas serán designadas a propuesta vinculante de asociaciones que trabajen en la PREVENCIÓN DE LA TORTURA y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS y en MENORES.

Las asociaciones deberán ser totalmente independientes de la Administración autonómica y estatal. No podrá tratarse de entidades prestadoras de servicios en el ámbito de los menores cuya relación con la administración incluya concesiones o convenios de gestión.

Los miembros del mecanismo preventivo deberán llevar trabajando en materia de DERECHOS FUNDAMENTALES un mínimo de tres años y tener domicilio en Aragón.

Se procederá a la publicación en el BOA de una convocatoria para las personas y asociaciones que desearan participar y cumplieran con los requisitos establecidos. Una vez designadas, éstas propondrán colectivamente a las personas integrantes del mecanismo preventivo de manera proporcional.

iv. Competencias y facultades.

Las competencias del mecanismo preventivo y las facultades de las personas integrantes serán como mínimo las recogidas en los artículos 19, 20, 22 y 23 del Protocolo Facultativo.

Entre sus facultades se incluiría la posibilidad de visitar las instalaciones de privación de libertad con un médico del propio mecanismo o designado por las personas integrantes de dicho mecanismo. Se autorizará expresamente la posibilidad de hacer visitas con cámaras de fotos y grabadoras.

No se consideraría limitación para visitar a los menores en el caso de que éstos se encontraran cumpliendo una sanción de aislamiento.

v. Garantías de indemnidad.

Se garantiza la indemnidad de las personas y asociaciones que comunicasen con el mecanismo preventivo. Para tal fin se incluirá un precepto idéntico al artículo 21 del Protocolo Facultativo.

vi. Garantías de las personas integrantes del mecanismo preventivo.

Las personas integrantes del mecanismo preventivo no podrán ser cesadas o revocadas de su cargo por las asociaciones que las designen. Podrán ser revocadas por incumplimiento grave de sus obligaciones, del deber de confidencialidad o por connivencias con los centros de detención investigados, con acuerdo de tres quintas partes de todas las asociaciones que las hubieren designado como integrantes del mecanismo preventivo y previa incoación de expediente contradictorio.

vii. Organización interna.

La organización de las visitas y del trabajo del mecanismo preventivo se realizará por regulación de régimen interior adoptada por 3/5 partes de las personas integrantes del organismo.

ASAPA-Grupo de Menores. Zaragoza, marzo de 2008.

VII. ÍNDICE DE DOCUMENTOS ANEXOS.

- 1º. Casa-hogar San José de la Hermandad del Santo Refugio.
- 2º. Centro de Observación y Acogida.
- 3º. Prospectos de dos de los psicofármacos empleados con mayor frecuencia: Risperdal (Janssen) y Sinogán (Aventis).
- 4º. Resumen del Informe sobre protección y reforma de menores en Aragón elaborado por Molimo (2005).
- 5º. Preguntas realizadas por Chunta Aragonesista en las Cortes de Aragón.
- 6º. Mapa de recursos y centros de protección y reforma de menores.
- 7º. Respuesta de la Consejera de Servicios Sociales y Familia. Cortes de Aragón. 31 de marzo de 2008.
- 8º. Sentencia anulación de repatriación. Juzgado nº 26 de Madrid.