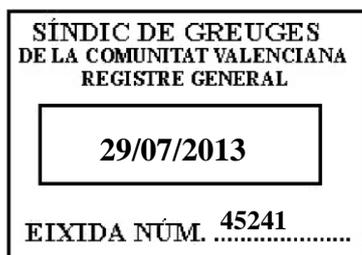




SÍNDIC DE GREUGES DE LA COMUNITAT VALENCIANA



Conselleria de Bienestar Social  
Hble. Sra. Consellera  
Passeig de l'Albereda, 16  
VALENCIA - 46010 (Valencia)

=====  
Ref. Queja nº 1314428  
=====

**Asunto: Situación centros concertados de atención a menores.**

Hble. Sra:

Acuso recibo de su escrito en relación con la queja de referencia, iniciada a instancia de D. (.), en calidad de Presidente de la Asociación de Profesionales de Instituciones de Menores (APIME) sobre el asunto mencionado.

En su escrito el interesado, entre otras cuestiones, manifiesta que :

- *La Generalitat Valenciana ha incumplido los conciertos formalizados con las entidades que atienden a menores en situación de riesgo y desamparo, no abonando, hasta la fecha, el primer pago de los mencionados conciertos del presente año 2013.*
- *La Conselleria de Bienestar Social ha incumplido su obligación de oír a la patronal a la que representa (APIME) en relación a los cambios que se van a producir en el sector, a partir del 1 de diciembre de 2013, con la creación de nueva tipología de centros, número de plazas, instrumento jurídico, etc.*

Requerido el correspondiente informe a la Conselleria de Bienestar Social ( recibido el 11 de junio de 2013), nos informa entre otras cuestiones de lo siguiente:

**a) Fecha prevista para realizar el primer pago de los conciertos de centros de menores correspondiente al ejercicio 2013.** *“ Los trámites contables que compete realizar a esta Conselleria por los importes correspondientes a los conciertos formalizados, se realiza con inmediatez en el momento procedimental que corresponde.” “En estos momentos se han iniciado los pagos de los conciertos de centros de menores formalizados para el periodo 2009-2013. El pasado 24 de mayo se abonó el primer porcentaje del 60% de la anualidad de 2013, a seis entidades, por*

La autenticidad de este documento electrónico puede ser comprobada en <a href="https://seu.elsindic.com">https://seu.elsindic.com</a>		
<b>Código de validación:</b> *****	<b>Fecha de registro:</b> 29/07/2013	<b>Página:</b> 1
C/. Pascual Blasco, 1 03001 ALACANT. Tels. 900 21 09 70 / 965 93 75 00. Fax 965 93 75 54 <a href="http://www.elsindic.com/">http://www.elsindic.com/</a>		

*importe de 845.008,59 euros.” “ Queda pendiente todavía un importe total de 12.553.987,93 euros correspondiente al 60% de la anualidad 2013 de los conciertos con el resto de entidades. De este importe total, corresponde a centros de entidades representadas por APIME la cuantía de 10.235.894,96 euros”. “ Esta previsto que en los próximos dos meses pueda atenderse el primer cobro porcentaje de todos los centros concertados de protección de menores pendientes de cobro”*

**b). Mecanismos previstos por la Generalitat, para poder atender los perjuicios causados por la demora de los pagos del primer plazo de los conciertos de centros de menores correspondientes al año 2013.**

“ En los casos de demora en los pagos de la Generalitat, tanto si se trata de importes derivados de los conciertos administrativos o de cualquier otro instrumento jurídico, se aplica el régimen previsto para ello en la legislación vigente”. “ Con carácter general hay que destacar que la Conselleria de Bienestar Social, en colaboración con la Conselleria de Hacienda y Administración Pública, ha mostrado siempre interés y realiza un esfuerzo, para que todas las entidades que reciben una financiación de la Conselleria de Bienestar Social, se le abonen por la Tesorería de la Generalitat, a la mayor brevedad posible, los importes correspondientes de las subvenciones, conciertos o contratos de los que son beneficiarios o adjudicatarios, con el fin de evitar que una demora en el pago les ocasione perjuicios.”

c) Información sobre la nueva tipología de centros ( perfil de menores atendibles, prestaciones que deben asegurar, condiciones materiales y de personal.), así como previsión de número de plazas e instrumento jurídico que va a ser utilizado a partir del 1 de diciembre de 2013 para formalizar la relación entre la Conselleria y las entidades en materia de acogimiento residencial.

*“ En el Sistema de protección de menores de la Comunitat Valenciana no hay una nueva tipología de centros residenciales de protección de menores no está previsto variar la actualmente vigente ( Orden de 19 de junio de 2003)....”*

*“ La pretensión de la Conselleria de Bienestar Social, una vez analizada la realidad y las necesidades de dicho Sistema, está dirigida a especializar por modalidades las plazas de los centros residenciales según perfil de los menores a atender, pero manteniendo siempre la tipología vigente, que en el caso cuestionado se refiere a los centros tipificados como centros de acogida de menores”*

*“ Esta especialización por modalidad de plazas está motivada especialmente por los perfiles actuales de los menores que se atienden en el Sistema de Protección de Menores, pero también a la prevalencia que tiene el acogimiento familiar frente al residencial, prevalencia que se verá potenciada por la modificación y actualización de la legislación de protección de la infancia que está tramitándose por el estado.....”*

*“ ..La Conselleria de Bienestar Social ha realizado un estudio de los recursos que existen y de las necesidades actuales, concluyendo que el Sistema de Protección de menores de la Comunitat Valenciana debe responder a la realidad, por lo que los centros de acogida de menores deben de especializar sus plazas para mejorar la calidad de la atención residencial que ofrecen”*

*“ Para ello se han previsto seis modalidades de plazas en los centros de acogida que se definen a continuación:*

- *Plazas de acogida infantil de necesidades especiales.*
- *Plazas de acogida de necesidades especiales.*
- *Plazas de acogida de atención específica.*
- *Plazas de acogida de formación especial y terapéutica.*
- *Plazas de acogida para menores embarazadas y/o menores madres con hijos.*
- *Plazas de acogida funcional.*

La autenticidad de este documento electrónico puede ser comprobada en <https://seu.elsindic.com>

Código de validación: \*\*\*\*\*

Fecha de registro: 29/07/2013

Página: 2

*“ Como la Conselleria de Bienestar Social no dispone de medios suficientes para la atención residencial de los menores que se encuentren bajo la guarda y/o tutela de la Generalitat, resulta imprescindible completar la gestión de los recursos propios con la colaboración de entidades privadas sin ánimo de lucro....”*

*“ Para ello la Conselleria de Bienestar Social tiene previsto realizar (....) una licitación pública de libre concurrencia, mediante contrato de gestión de servicio público en la modalidad de concierto....”*

*“ Dada la complejidad de una contratación de estas características, está inicialmente previsto realizar tres licitaciones, una por cada provincia de la Comunitat Valenciana. Cada una de ellas recogerá las necesidades de plazas de la respectiva provincia, y estarán estructuradas por lotes según la modalidad de plaza y número de plazas de los recursos residenciales.”*

*“Así mismo cada lote estará determinado por un precio/plaza/día que será resultado de conjugar el coste económico del personal requerido ( plantilla mínima) y el importe de los gastos de funcionamiento del recurso residencial.”*

**d) Participación que la Conselleria de Bienestar Social prevé dar a la Asociación Profesional de Instituciones de menores ( APIME) en la formalización de los cambios previstos a partir del 1 de diciembre de 2013, en el sector y en concreto, en el acogimiento residencial de menores.**

*“ Previamente debe precisarse en cuanto a la representación de la Asociación Profesional de Instituciones de menores de la Comunitat valenciana ( APIME( , que dicha representación la ostenta en el ámbito laboral....”*

*“Hecha esta precisión, debe indicarse que todas las entidades titulares de centros residenciales de protección de menores ubicados en la Comunitat Valenciana (tanto las que están representadas por APIME como las no representadas por la misma, así como la propia APIME han sido informadas directamente por la Conselleria de Bienestar Social de la realidad actual y de las necesidades del Sistema de protección de menores de la Comunitat Valenciana, en los términos que se han descrito en el anterior apartado c).”*

*“ Así mismo a todas las entidades se le ha informado de los términos generales en los que se producirá la licitación pública....., información limitada y sin posibilidad de negociación previa al tratarse de una licitación pública de libre concurrencia”*

*“ Todas las entidades del sector a título individual así como la citada Asociación Profesional, han sido convocadas a las dos sesiones informativas celebradas a tal efecto en la sede de esta Conselleria de Bienestar Social, en fechas 26 de marzo y 16 de mayo de 2013, habiendo asistido a través de sus representantes. Asimismo en dichas reuniones han tenido oportunidad de trasladar sus opiniones y consideraciones”*

*“ Las entidades titulares de centros residenciales, conocedoras por su propia experiencia de la realidad del Sistema de Protección de Menores de la Comunitat Valenciana y de los perfiles actuales de los menores que atienden en sus centros, son conscientes de que dicho sistema debe actualizarse, por lo que han mostrado su predisposición de colaborar con esta Administración en mejorar la calidad asistencial y en atender las necesidades de los menores, según sus perfiles. Para ello las entidades se han ofrecido a adecuar sus recursos residenciales a las modalidades de plazas indicadas en el anterior apartado c), para concurrir a la licitación prevista”*

*Por su parte la Conselleria de Bienestar Social ha ofrecido su apoyo y colaboración a las entidades, en ese proceso de adecuación de sus recursos residenciales y de mejora*

*de la calidad asistencial del Sistema de Protección de Menores de la Comunitat Valenciana”*

Del informe indicado se da traslado al interesado al objeto de que presente, si así lo estima oportuno, alegaciones al mismo . En fecha 19 de junio tiene entrada escrito de alegaciones , de las que se destaca lo siguiente:

**a) Fecha prevista para realizar el primer pago de los conciertos de centros de menores correspondientes al ejercicio 2013.**

*“ Que las fechas en las que se realiza el informe por parte de la Conselleria de Bienestar Social, sólo se haya abonado el pago a seis entidades no sólo supone un incumplimiento de los conciertos en cuanto a fechas de abono del mismo, sino que , y siendo conocedor esa Sindicatura, de la continuidad en los atrasos de los abonos en los años anteriores supone, que para la Conselleria dichos atrasos son un problema secundario, ya que siempre puede acudir a la “ caridad” de los centros que sustentan la guarda de los menores, ya que la tutela es de dicha Conselleria:”*

*“ Resulta muy sorprendente escuchar en los medios la gran preocupación existente en el Gobierno de la nación y en todas las Comunidades Autónomas por el crecimiento de la malnutrición infantil que se aprecia en los niños españoles ( niños no desamparados, que residen con sus familias), por la extrema falta de medios de sus familias, y el vergonzante recurso de los comedores de caridad, y que la Comunitat Valenciana esté seis meses sin aportar nada para la manutención de sus menores tutelados”*

**b) Mecanismos previstos por la Generalitat valenciana para poder atender los perjuicios causaos por la demora en los pagos del primer plazo de los conciertos de centros de menores correspondientes al año 2013.**

*“Nada se dice de cobertura de la generación de costes a las entidades por necesidad de financiación externa para cubrir las necesidades materiales de los menores tutelados por la Conselleria de Bienestar Social, ahondando en criterios de beneficencia social, difícil de compaginar con la definición de España como Estado Social y Democrático de derecho”*

**c) Información sobre la nueva tipología de centros ( perfil de menores atendibles, prestaciones que deben asegurar, condiciones materiales y de personal.), así como previsión de número de plazas e instrumento jurídico que va a ser utilizado a partir del 1 de diciembre de 2013 para formalizar la relación entre la Conselleria y las entidades en materia de acogimiento residencial.**

**d) Participación que la Conselleria de Bienestar Social prevé dar a la Asociación Profesional de Instituciones de menores ( APIME) en la formalización de los cambios previstos a partir del 1 de diciembre de 2013, en el sector y en concreto, en el acogimiento residencial de menores.**

*“ Formulamos alegaciones a los dos apartados por considerar que existe una importante relación entre ambos, siendo necesario previamente hacer las siguientes referencias ( el interesado hace referencia a lo dispuesto en el art. 9 de la Constitución Española , el artículo 2 y 31 de la ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas en cuanto a la aplicación a las administraciones públicas de los principios de cooperación y colaboración , transparencia y participación. Principios reflejados igualmente, en la ley de protección jurídica del menor).”*

*“ Trasladando dicha normativa básica a las contestaciones de la Conselleria de Bienestar Social, es claro a entender de esta Asociación Patronal, que la Conselleria actúa desconociendo esos elementos básicos y constitucionales de nuestro ordenamiento jurídico, ya que lo que la Conselleria está realizando es toda una transformación del sector de los menores en situación de riesgo y desamparo en la Comunitat Valenciana, destacando:*

- *Se cambia el instrumento de relación/ financiación entre administración y entidades.*
- *Se modifica, de hecho, las tipologías de los centros sin apoyatura legal.( se detallan los motivos que justifican su valoración).*
- *Se justifica la especialización por modalidad de plazas por la “ prevalencia del acogimiento familiar frente al residencial” cuando la Conselleria ha suprimido las subvenciones para la difusión y captación de familias educadoras y ha reducido en un 50% la dotación del contrato para el seguimiento y atención de los acogimientos, amén de la casi nula celebración de cursos de formación de familias”*

*“Y todo ello además desconociendo la relevancia que en la gestión de las mencionadas necesidades y recursos tienen las asociaciones patronales y sindicales, que no sólo asumen funciones de carácter económico, sino también social, como bien reseña el título constitucional”*

*“Decir que la Asociación patronal es una “ invitada de piedra”en lo que está ocurriendo en el presente sector, porque no se encuentra registrada en dicha Conselleria, es desconocer que la Generalitat Valenciana tiene personalidad jurídica única, que una vez reconocida dicha personalidad por una administración pública que tiene competencia para ello, la misma irradia a las demás administraciones públicas. “*

*“ Así mismo, en la contestación dada por la Conselleria se trasluce el concepto de transparencia, cooperación y colaboración que aplica, que evidentemente es muy diferente al que se regula el texto constitucional y en la ley reguladora de las administraciones públicas”*

*“ El concepto de colaboración y participación, más en el presente sector, debe instrumentalizarse a través de estructuras de colaboración y participación de forma continuada”*

Varias son la cuestiones principales que se suscitan en la presente queja.

**1. Demora en los pagos de los conciertos que la Conselleria de Bienestar Social** tiene suscritos con entidades que gestionan centros de acogida de menores en situación de desprotección.

La Conselleria de Bienestar Social ostenta la competencia en materia de protección de menores y ejecución de medidas judiciales de menores conforme a lo establecido en el Decreto 19/2012, de 7 de diciembre , del President de la Generalitat, por el que se determina las Consellerias en que se organiza la administración de la Generalitat y en el Decreto 193/2012, de 21 de diciembre, del Consell por el que se aprueba el reglamento orgánico y Funcional de la Conselleria de Bienestar Social.

La autenticidad de este documento electrónico puede ser comprobada en <a href="https://seu.elsindic.com">https://seu.elsindic.com</a>		
Código de validación: *****	Fecha de registro: 29/07/2013	Página: 6

En materia de protección de menores ostenta la tutela de aquellos menores que se encuentran en situación de desprotección y haya sido apreciada la situación de desamparo conforme lo establecido en el art.172 y siguientes del Código Civil.

De igual forma ejerce la guarda de los menores declarados en situación de desamparo y de aquellos cuyos padres o tutores lo hubieran solicitado cuando quede acreditado que éstos no puedan cuidar del menor o cuando así lo acuerde el Juez en los casos que legalmente proceda.

La guarda de los menores ( por desamparo o guarda voluntaria o judicial) podrá ejercerse a través del acogimiento residencial o del acogimiento familiar.

Las obligaciones del tutor y/ o guardador son las propias de las atribuidas a los padres en el ejercicio de la patria potestad ( entre otras ) :

. Velar por ellos, tenerlos en su compañía, alimentarlos, educarlos y procurarles una formación integral ( Art. 154 del Código Civil).

La guarda de menores cuya tutela haya sido asumida por la Conselleria de Bienestar Social o la de aquellos menores que se encuentran en situación de guarda a solicitud de los padres o por decisión judicial es ejercida por :

El Director del centro cuando se hubiera resuelto un acogimiento residencial o por la persona/ s que determine la Conselleria de Bienestar Social cuando hubiera sido resuelto el acogimiento familiar.

Los Centros de Acogida de menores en los que se ejerce la guarda del menor (tutelado o en guarda) pueden ser:

- . Propios de la Administración con gestión directa por funcionarios públicos.
- . Propios de la Administración con gestión contratada con Entidades privadas sin ánimo de lucro.
- . Privados gestionados a través de Concierdos plurianuales formalizados entre la Conselleria de Justicia y Bienestar Social y Entidades privadas sin ánimo de lucro ( la propiedad del inmueble es de la Entidad Privada). *Previsión de modificar a contrato de gestión de servicio público en la modalidad de concierto.*

Queda claro, por tanto, que las responsabilidades atribuidas en el Código Civil a los padres/ tutores respecto de sus hijos/ as . (Velar por ellos, tenerlos en su compañía, alimentarlos, educarlos y procurarles una formación integral) son propias de la Entidad Pública competente en materia de protección de menores ( Conselleria de Justicia y Bienestar Social) cuando esta asuma la tutela o guarda de menores por encontrarse éstos en situación de desprotección.

La importantes demoras en los pagos que la Conselleria de Bienestar Social mantiene con las entidades titulares de centros de acogida de menores , en las distintas modalidades de concierto, contrato,....., suponen el incumplimiento de las obligaciones que asume la referida Conselleria como responsable de la tutela o guarda de menores en situación de desprotección.

Así mismo, es de señalar que las demoras en los pagos a centros, no responde a una cuestión puntual provocada por la crisis económica, sino que podemos afirmar que se trata de una cuestión estructural dado que viene produciéndose a lo largo de los últimos años.

El posible efecto, que la falta de medios económicos derivada de las demoras de los pagos por parte de la Conselleria de Bienestar Social, pudiera tener en los menores acogidos en centros , es paliado o reducido por las actuaciones de las Entidades Privadas sin ánimo de lucro , que ponen a disposición de esa correcta atención a los menores que le ha encomendado la Conselleria, bienes propios e incluso realizan esfuerzos de tipo financiero ( préstamos, pólizas de crédito) cuyos intereses no pueden sufragar sin detrimento de su propio patrimonio ( institucional e incluso personal).

La situación actual de demora en los pagos y las importantes cantidades adeudadas a las Entidades sin ánimo de lucro, están llevando a éstas, a una situación de insostenibilidad ( impagos de salarios a los profesionales, impagos a los proveedores, limitación o reducción de actividades con los menores,.....) lo que supone una verdadera quiebra del sistema de protección a la infancia en la Comunitat Valenciana.

## **2. Cambios en modalidades de plazas en centros .**

Debe tenerse en cuenta lo dispuesto en la Sección IV del Capítulo IV de la Ley 12/2008, de 3 de julio de 2008, de la Generalitat, de protección Integral a la Infancia y la Adolescencia de la Comunitat Valenciana (DOCV.10.07.2008) “ Del Acogimiento Residencial” ( artículos 109 a 114).

En ella se regula la medida de acogimiento residencial y específicamente en su contenido, los centros para la realización de la medida de acogimiento residencial, la tipología de centros de carácter residencial y el funcionamiento de los mismos, entre otras cuestiones.

En relación a los centros para la realización de la medida de acogimiento residencia el art. 111 establece que “ 1. El acogimiento residencial se realizará, con carácter general, en aquellos centros que formen parte de la red pública de centros de protección de menores de la Comunitat Valenciana. Forman parte de la red pública de centros de protección de menores de la Comunitat Valenciana los centros de titularidad de la Generalitat y los centros financiados por ésta, sean de titularidad pública o privada”

“2. Asimismo, el acogimiento residencial de menores con necesidades especiales, como son, aquellos que presenten conductas inadaptadas, discapacidades psíquicas , trastornos mentales, enfermedades crónicas, toxicomanías cuando éstas requieran de procesos de desintoxicación, se podrá practicar en los recursos especializados de las redes respectivas públicas, de educación, de integración social de discapacitados, sanidad, drogodependencias.”

“ 3. No obstante, cuando las circunstancias y el interés del menor lo hicieran necesario, podrán ser utilizados centros ubicados en otras Comunidades Autónomas”

El art. 112, regula la tipología de centros de carácter residencial indicando:

“ 1. Todos los centros de protección de menores que actúen dentro del ámbito de la Comunitat Valenciana deberán ser autorizados, de conformidad con la normativa reguladora de la materia y sin perjuicio de la necesidad de otras licencias o de aquellas autorizaciones que puedan requerir por la realización de actividades o la prestación de servicios de carácter sanitario o asistencial”

La autenticidad de este documento electrónico puede ser comprobada en <https://seu.elsindic.com>

Código de validación: \*\*\*\*\*

Fecha de registro: 29/07/2013

Página: 8

**2. Los centros de protección de menores de carácter residencial serán centros abiertos de diversos tipos, de acuerdo con las características de la población que atiendan y de las funciones que cumplan. Respecto a esta tipología se estará a la legislación específica existente y a aquella que se dicte en desarrollo o sustitución de la misma o de la presente Ley”**

3. Con el objeto de posibilitar la función educativa de los centros de protección de menores, éstos podrán estar dotados de elementos constructivos de seguridad y contención. Y podrán incorporar, a sus normas internas de funcionamiento y convivencia, medidas restrictivas de movilidad de entrada y salida de sus usuarios y de ordenación de control activas y pasivas. Todo ello dentro del respeto a los derechos que esta ley y el ordenamiento jurídico reconoce a todo menor, el interés superior de éste. Estos centros o unidades tendrán carácter de formación especial o terapéutica.

La normativa específica que regula la organización y funcionamiento de los centros de protección de menores es la **Orden de 17 de enero de 2008, de la Conselleria de Bienestar Social, (DOCV. de 01/02/2008).**

La normativa por la que se regula la tipología y condiciones materiales y de funcionamiento de los centros de protección de menores en la Comunidad Valenciana ha sido establecida por Orden de 19 de junio de 2003 de la Conselleria de Bienestar Social. ( DOGV. 27/06/2003).La citada Orden es desarrollo del Decreto 91/2002, de 30 de mayo de 2002, del Gobierno Valenciano sobre Registro de Titulares de Actividades de Acción Social y de registro y Autorización y funcionamiento de los Servicios y Centros de Acción Social en la Comunidad Valenciana y sirve para determinar las condiciones generales de los centros de acción social a los efectos de su autorización y consiguiente inscripción registral.

**La Orden de 19 de junio de 2003, establece la clasificación de los recursos residenciales y de los de atención diurna de protección de menores, determinando la denominación y tipología acorde a las , entonces, actuales necesidades y realidades**

Según el contenido de la Orden de 19 de junio de 2003, los centros de atención residencial se clasifican en :

- Centros de recepción.
- Centros de acogida
- Hogares Funcionales
- Centros de emancipación.

En lo referente a los Centros de Acogida de menores el artículo 18 de la Orden de 19 de junio de 2003, indican que quedan agrupados dentro de esta denominación los establecimientos ubicados en residencias, pisos, viviendas u hogares que acojan a menores de edad. En este sentido y en función de la edad y las características de los usuarios, se englobarán y asimilarán dentro de la definición de centros de acogida, expresiones como residencias infantiles, residencias comarcales, residencias juveniles, pisos para menores, adolescentes o jóvenes y centros de atención especializada, de formación especial o terapéutica.

El artículo 20, se refiere a la capacidad de los centros que no superará, preferentemente las 30 plazas y los grupos educativos de 6 menores que serán de 4 en el caso de menores de tres años, sin que tales números constituyan un límite máximo.

La autenticidad de este documento electrónico puede ser comprobada en <a href="https://seu.elsindic.com">https://seu.elsindic.com</a>		
<b>Código de validación:</b> *****	<b>Fecha de registro:</b> 29/07/2013	<b>Página:</b> 9

El artículo 22 regula la dotación de personal de los centros, estableciendo ratios en función del número de grupos educativos, pudiéndose valorar la presencia de figuras profesionales específicas en función del proyecto educativo del centro y autorización administrativa de funcionamiento, que podrá determinarse como necesaria.

Según la información remitida por la Conselleria de Bienestar Social, atendiendo a las necesidades actuales de los menores cuya situación requiere de la medida de acogimiento residencial, se ha procedido a la **especialización de plazas** para mejorar la calidad de atención residencial que se ofrece dentro del Sistema de Protección de menores de la Comunidad Valenciana .

En el referido informe se hace mención a la tipología de menores que van a ser atendidos en cada una de las **modalidades** de especialización de plazas ( plazas de acogida infantil de necesidades especiales, acogida de necesidades especiales, acogida de atención específica, formación especial y terapéutica, acogida para menores embarazadas y/o menores madre con hijos, acogida funcional) . Esta especialización se realiza contando con la colaboración de entidades privadas sin ánimo de lucro que dispongan de recursos residenciales tipificados como centros de acogida de menores, que estén adecuados para atender las necesidades del Sistema de protección de menores de la Comunitat Valenciana, según modalidad de plazas indicada anteriormente.

En el informe de la Conselleria de Bienestar Social nada se menciona en lo referente a informaciones requeridas por el Síndic de Greuges respecto a prestaciones que debe asegurar cada modalidad de centros según su especialización, condiciones materiales y de personal, así como del número de plazas previstas poner en funcionamiento según especialidad.

Según datos facilitados por las Entidades privadas sin ánimo de lucro, la propuesta realizada por la Conselleria de Bienestar Social a cada una de ellas supone, en muchos casos, modificación en la tipología de menores que hasta el momento venían siendo atendidos en sus centros así como modificaciones en las plantillas de personal, siendo destacable la reducción en algunos centros, de personal técnico o de personal educador que pasa de la categoría de grupo B ( Titulación media universitaria) a la categoría de apoyo educativo ( Titulación de bachiller Superior o similar). En todo caso parece que la especialización prevista por la Conselleria no viene acompañada de la exigencia de una mayor especialización del personal técnico y de atención directa.

De igual forma se nos indica que, por parte de la Conselleria de Bienestar Social, no se ha procedido a emitir ningún tipo de instrucción referida a las modificaciones que deben acometerse en la Planificación de los centros de protección de menores, tanto a largo plazo ( Proyecto educativo y normas de funcionamiento y convivencia) como a corto plazo ( programación anual del centro ...) conforme a la nueva especialización de plazas encomendada.

En relación a este punto se puede concluir lo siguiente:

- Que la Conselleria de Bienestar Social, en su Orden de 19 de junio de 2003, por la que se regula la tipología y condiciones materiales y de funcionamiento de los Centros de Protección de Menores en la Comunidad Valenciana, reguló una nueva tipología de centros , al objeto de adecuar, los anteriormente existentes, a las necesidades y realidades de aquel momento.

La autenticidad de este documento electrónico puede ser comprobada en <https://seu.elsindic.com>

Código de validación: \*\*\*\*\*

Fecha de registro: 29/07/2013

Página: 10

- Que la tipología establecida en la referida Orden, aglutinó en una única tipología ( Centros de Acogida) la variedad de centros anteriormente en vigor ( Residencias Comarcales, residencias Infantiles, Centros de formación especial....)
- Que el criterio para determinar las condiciones materiales de los centros fue el de número de plazas ( centros de menos de ocho plazas o centros de plazas igual o superior a ocho plazas) .
- Que el criterio establecido para fijar las ratios de personal, fue la del número de grupos educativos, pudiéndose valorar la presencia de algunas figuras profesionales específicas según población a atender .
- Que con posterioridad a la Orden de 19 de junio de 2003, ha entrado en vigor norma de mayor rango jurídico ( Ley 12/2008 de Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia ) que afecta al contenido de la citada Orden.
- Que con el mismo rango normativo entró en vigor la Orden de 17 de enero de 2008, por la que se regula la organización y procedimiento de los centros de protección y acogimiento residencial.
- Que todos estos cambios normativos no han supuesto la revisión o modificación, por parte de la Conselleria de Bienestar Social, de la tipología de centros establecida en el año 2003 , y que , por tanto, siguen rigiendo las mismas condiciones exigidas para su autorización y por tanto para poder formar parte de la red pública de centros de protección de menores de la Comunidad Valenciana y para poder ser financiados con fondos públicos.
- Atendiendo a los mismos motivos por los que la Conselleria de Bienestar Social procedió a agrupar en una única modalidad de centros de Acogida de menores los centros anteriormente existentes( necesidades y realidad de los menores atendidos en el Sistema de Protección de Menores) la Conselleria de Bienestar Social procede, en esta ocasión, a establecer “modalidades de plazas residenciales” para atender la necesidad de “especializar” los recursos residenciales del Sistema de Protección de Menores .
- A esta especialización de plazas, no le da categoría de tipología de recurso, sino que la denomina modalidad, quedando las mismas incorporadas a la tipología única de Centro de Acogida de Menores.
- Esta especialización por modalidades, conlleva que, al no tratarse de tipología de Centros, no haya comportado la revisión o modificación de la Orden de 2003.
- Nos encontramos, por tanto, ante nuevas problemáticas de menores, que requieren de una especialización de las plazas de los centros en los que son atendidos, con una modificación de las plantillas que reducen, en algunos de ellos, el número de técnicos o el número de educadores especializados, sin ninguna orientación en cuanto a las proyectos educativos y normas de convivencia que deben regir el funcionamiento de los mismos en aras a conseguir la referida especialización, y todo ello con una normativa para su autorización , en vigor desde 2003 y que no ha sido revisada ni tan siquiera por motivos de aprobación de normas legales de mayor rango , que afecta a su contenido.

### 3. Motivación de los cambios introducidos en cuanto a modalidades de centros.

En su informe, la Conselleria de Bienestar Social indica los motivos que justifican los cambios introducidos, que principalmente son los siguientes:

- El análisis realizado de la situación actual del Sistema de Protección de Menores ( realidad y necesidades).
- Perfiles actuales de los menores que atiende el Sistema de Protección de Menores de la Comunitat Valenciana.
- Prevalencia que tiene el acogimiento familiar frente al residencial, que se verá potenciada por la modificación y actualización de la legislación de protección a la infancia que se está tramitando a nivel de Estado.
- Cumplimiento de la normativa legal vigente en lo referente a que “ en la aplicación del acogimiento residencial, debe procurarse que el menor sea acogido en el centro más adecuado a sus necesidades concretas”

Ninguno de los motivos argumentados por la Conselleria de Bienestar Social son discutibles en su enunciado.

No es discutible la necesidad de realizar un análisis del Sistema de Protección de menores. Cuestión distinta es si el análisis realizado, lo ha sido contemplando la integralidad del sistema, previa evaluación de la planificación vigente, contando con la participación de entidades y profesionales del sector,....., cuestiones que parecen relevantes a la hora de realizar un análisis acertado de la situación.

No es discutible los cambios en perfiles de menores atendidos en el Sistema . Cuestión distinta sería si esa evaluación de cambio de perfil se ha realizado teniendo en cuenta lo indicado en el punto anterior ( integralidad, evaluación sistemática, participación de profesionales...).

No es discutible la prevalencia que debería tener el acogimiento familiar sobre el residencial, aunque las medidas implantadas por la Conselleria de Bienestar Social, no parecen ir en esa línea. Eliminación de líneas de financiación para la promoción del acogimiento familiar, parcelación excesiva del programa de acogimiento familiar, reducción del personal destinado al seguimiento y apoyo de los acogimientos familiares, reducción del módulo económico para las prestaciones económicas individualizadas de acogimiento familiar, demoras en los pagos a las familias de acogida.....

No es discutible la necesidad de procurar que el menor sea atendido en centro adecuado a sus necesidades concretas, aunque no parece que las medidas adoptadas por la Conselleria de Bienestar Social vayan tampoco, en esa línea. Reducción de técnicos, reducción de educadores con titulación sustituyéndolos por personal de apoyo educativo, falta de desarrollo metodológico de los programas a implantar en los centros conforme modalidad de plazas... No parece suficiente para adecuar los centros a las necesidades de los menores, la modificación en la denominación de modalidades de plazas y cambios en plantilla de personal perdiendo especialización.

#### 4. Sistema de financiación .

Los centros residenciales de protección de menores, desde el año 2002 vienen siendo financiados por el sistema de conciertos sujetos a convocatorias públicas de conciertos para plazas asistenciales en centros residenciales de protección de menores conforme lo aprobado por el Decreto 51/1999, de 30 de marzo, por el que se aprueba el reglamento que regula las normas a las que deben someterse los conciertos a realizar por la Administración de la Generalitat Valenciana con los centros de iniciativa social de titularidad privada

El concierto actualmente en vigor comprende el periodo de 1 de diciembre de 2009 al 30 de noviembre de 2013 ambos inclusive. El Concierto se formalizó al amparo de lo dispuesto en la Orden de 16 de Octubre de 2009, de la Conselleria de Bienestar Social, por la que se regulan las bases generales para las convocatorias públicas de conciertos de plazas asistenciales en centros residenciales de protección de menores y se efectúa convocatoria pública para el periodo 2009-2013 ( DOCV de 22 de octubre de 2009).

A partir del 1 de diciembre de 2013 y conforme la información facilitada por la Conselleria de Bienestar Social , se tiene previsto realizar, conforme al procedimiento previsto en el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre por el que se aprueba el texto refundido de la ley de Contratos del Sector Público, una licitación pública de libre concurrencia, mediante contrato de gestión de servicio público en la modalidad de concierto, para las entidades privadas sin ánimo de lucro que estén interesadas y pongan a disposición de la Conselleria de Bienestar Social plazas residenciales en centros de acogida de menores de los que sean titulares.

El cambio de modelo de financiación que plantea la Conselleria de Bienestar Social parece estar apoyado en informes de la Intervención de la Generalitat que indican que los servicios financiados deben ser imputados al Capítulo II y no al capítulo IV, como lo venían siendo los conciertos en vigor .

No se pretende aquí entrar en un cuestionamiento de la decisión adoptada por la Conselleria, aunque sí debe ser destacado que el Decreto 51/1999, de 30 de marzo, por el que se aprueba el reglamento que regula las normas a las que deben someterse los conciertos a realizar por la Administración de la Generalitat Valenciana con los centros de iniciativa social de titularidad privada, sigue en vigor .

El cambio de modelo de financiación de los centros de iniciativa social de titularidad privada, no sólo debe entenderse desde un punto de vista económico-administrativo ( cambio de concierto a contrato) sino que supone un verdadero cambio en la forma de relación establecida entre la Administración de la Generalitat Valenciana y las Entidades Privadas sin ánimo de lucro , titulares de los centros de acogida residencial de menores. Los conciertos tienen como objetivo principal el garantizar el máximo nivel de calidad posible en la prestación de servicios Especializados en la Comunidad Valenciana, mediante la integración de los centros en un sistema armónico, coordinado e integral en aras a racionalizar y optimizar el uso de los recursos disponibles.

La autenticidad de este documento electrónico puede ser comprobada en <https://seu.elsindic.com>

Código de validación: \*\*\*\*\*

Fecha de registro: 29/07/2013

Página: 13

El Preámbulo del Decreto 51/1999 de 30 de marzo, dice : “ Es indiscutible que dichos centros prestan un servicio inestimable a la sociedad, y ese esfuerzo puede y debe ser potenciado por la Administración de la Generalitat Valenciana en orden a mejorar la oferta de atención social especializada, que constituye uno de los ejes principales en los servicios públicos de carácter social que la Generalitat Valenciana tiene encomendados y de los que ostenta competencia exclusiva para su regulación”” Para ello, dichos centros deberán adecuar su funcionamiento a unos requisitos de calidad preestablecidos, al tiempo que la Generalitat deberá proceder a la asignación de fondos públicos con vistas al cumplimiento del objetivo anteriormente enunciado”

De todo ello puede concluirse que con los conciertos , la Administración Pública Valenciana:

- Reconoce la importancia que han tenido y tienen las Entidades Privadas sin ánimo de lucro que ostentan su titularidad en la prestación de Servicios Sociales Especializados de atención a menores.
- Garantiza el máximo nivel de calidad que debe prestarse por estos centros, en cumplimiento de su obligación legal de asegurar el derecho de la infancia a recibir protección social.
- Integra los centros en el Sistema de Protección de Menores en la Comunitat Valenciana .
- Garantiza que los términos en los que se suscriben los Conciertos se realicen con posibilidad de mayor participación de las Entidades privadas sin ánimo de lucro, lo que favorece la creación y fortalecimiento de redes sociales que colaboran con la Administración Pública en el aseguramiento de los derechos de la infancia, consolidando el tejido social que actualmente dispone la Comunitat Valenciana.
- Evita un estilo de relación contractual en el que la Administración Pública ejerce su función de contratista y las entidades privadas sin ánimo de lucro limitan su papel a contratantes con la administración, produciéndose un efecto de mercantilización del sistema.

#### 4. **Representatividad y participación de las entidades sin ánimo de lucro.**

En la queja que nos ocupa, la Asociación profesional de Instituciones de menores de la Comunidad Valenciana ( APIME) reclama la representatividad que le otorga, a su juicio, el agrupar a la inmensa mayoría de las entidades, centros y servicios que actúan en el ámbito de protección de menores en la Comunitat Valenciana. En concreto son 36 Asociaciones que gestionan 83 centros en la Comunitat con un número aproximado de 850 trabajadores.

La Conselleria de Bienestar Social nos indica que es necesario precisar que tal representatividad la ostenta, exclusivamente en el ámbito laboral, y no así en lo que se refiere al ámbito social.

Añadir a lo ya indicado por APIME en su escrito de alegaciones, que en sus Estatutos la Asociación Profesional de Instituciones de Menores de la Comunidad Valenciana ( APIME) tiene establecido como fin el siguiente: “ *Esta Asociación tiene como fines asesorar a las referidas entidades en todos los aspectos que afectan a las actividades de las mismas, así como colaborar en las relaciones de las referidas entidades con las Administraciones Públicas que tengan competencia en materia de servicios sociales y la realización de actividades educativas, económicas o sociales que posibiliten el cumplimiento de sus fines.*”

En cuanto a la participación de las Entidades , la Conselleria de Bienestar Social nos indica en su informe que “ *todas las entidades del sector afectadas por los cambios han sido informadas directamente por la Conselleria de Bienestar Social de la realidad actual y de las necesidades del Sistema de Protección de Menores de la Comunitat Valenciana.*” “ *Las entidades titulares de centros residenciales, conocedoras por su propia experiencia de la realidad del Sistema de protección de Menores de la Comunitat Valenciana y de los perfiles actuales de los menores que atienden en sus centros, son conscientes de que dicho Sistema debe actualizarse, por lo que han mostrado su predisposición a colaborar con la Administración en mejorar la calidad asistencial y en atender las necesidades de los menores, según sus perfiles. Para ello las entidades se han ofrecido a adecuar sus recursos residenciales de plazas indicadas anteriormente para concurrir a la licitación prevista*”

En el escrito de alegaciones presentado por el Presidente de APIME , parece que no se comparten las afirmaciones toda vez que se indica que en las reuniones convocadas las entidades “ tomaban nota al dictado de las ratios de personal con las que dotarían los centros según modalidad de plazas” o afirmaciones tales como eran “ convidados de piedra “ en lo que ocurre en el sector

## CONCLUSIONES GENERALES

La Conselleria de Bienestar Social tiene encomendada las competencias que en materia de Protección de Menores corresponden legalmente a la Generalitat en el ámbito de la Comunitat Valenciana.

El marco regulador del Sistema de protección de menores es la Ley 12/2008 de la Generalitat, de Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia de la Comunitat Valenciana

La planificación y Evaluación para el desarrollo de lo establecido en la Ley 12/2008 de la Generalitat, de Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia de la Comunitat Valenciana debe quedar recogido en el Plan Integral de la Familia e Infancia de la Comunitat Valenciana y aquellos que, en sus respectivos ámbitos competenciales vayan desarrollándose por la Generalitat.

El último Plan Integral elaborado por la Generalitat ha sido el II Plan Integral de la Familia e Infancia de la Comunitat Valenciana 2007-10. Como se comprueba en la vigencia del mismo, fue elaborado antes de la publicación de la Ley 12/2008 y la fecha prevista para su finalización fue el 2010.

El principio de mantenimiento del menor en su propio medio familiar de origen salvo que no sea conveniente para su propio interés, se ha convertido en la clave sobre la que debe estructurarse el sistema de protección a la infancia. Por este motivo la Ley Orgánica 1/96 de Protección Jurídica del menor amplía las posibles situaciones de desprotección infantil definiendo la situación de riesgo y manteniendo la definición de situación legal de desamparo.

Las situaciones de riesgo deben dar lugar a la intervención temprana, de carácter reparador, sin separación del núcleo familiar de origen. Se introduce el concepto de medidas de **preservación familiar**.

En la Comunidad Valenciana , son los **Servicios Especializados de Atención a Familia e Infancia ( SEAFIs)**, los encargados del desarrollo de programas especializados de atención a familia e infancia . Su objetivo principal es evitar la separación del núcleo familiar de origen y , en todo caso, procurar el reagrupamiento familiar, si este se hubiera producido.

En la instrucción del expediente, se ha podido comprobar la minoración de aproximadamente un 35 % de los créditos destinados a los SEAFIs en el ejercicio 2013 respecto a los asignados en 2012, pasando de 2.795.527 euros ( Resolución de 25 de octubre de 2012 . DOCV 05/11/2012) a 1.821.110,06 euros ( Resolución de 21 de marzo de 2013. DOCV 05/04/2013).

Cuando no es posible el mantenimiento del menor en su propio núcleo familiar y es necesaria la adopción de medidas jurídicas de protección ( guarda o tutela) , indica la Conselleria de Bienestar Social que la medida de acogimiento familiar tiene prevalencia sobre la del acogimiento residencial.

Sin embargo, se comprueba, que se han minorado o eliminado consignaciones presupuestarias para la promoción del acogimiento y se han reducido el número de profesionales encargados del seguimiento y apoyo a las familias educadoras.

Por lo tanto no se ha renovado de forma integral una planificación del sistema de protección a al infancia en la Comunidad Valenciana. En ausencia de esta planificación se están adoptando medidas que afectan a todos los ámbitos del Sistema. Todas estas medidas suponen reducción de programas, servicios y consignaciones presupuestarias destinadas a los mismos. Así se comprueban reducciones en la consignación presupuestaria destinada a aquellos programas previstos para mantener a los menores en riesgo en su propios domicilios o reducciones que afectan directamente al programa de acogimiento familiar.

## **CONCLUSIONES ESPECÍFICAS**

A la situación descrita anteriormente, debe añadirse la situación en la que se encuentra la medida de acogimiento residencial y en concreto las Entidades privadas sin ánimo de lucro que gestionan centros de protección de menores en la Comunidad Valenciana.

La demora en los pagos de los conciertos de plazas correspondientes al ejercicio 2013 ( 60% de la anualidad) está provocando graves problemas de financiación de los mismos que tienen su repercusión en impagos a trabajadores, proveedores y que llegan a afectar a la atención que se presta a los menores.

El cambio en la fórmula de financiación entre la Conselleria de Bienestar Social y las Entidades sin ánimo de lucro titulares de centros de protección de menores, pasando de concierto a licitación de contrato de servicio público , supone un cambio profundo que va más allá de lo puramente administrativo económico y que afecta a los estilos de relación público privado en el ámbito de la protección a la infancia. Parece que se instale un modelo mercantilista que debilita el modelo de participación, colaboración y consolidación de tejido social .

Ante esta situación general que afecta al Sistema de Protección de Menores se plantea, por la Conselleria de Bienestar Social, un cambio profundo en las modalidades de plazas en centros de acogida de menores, debido al cambio de perfil de los menores atendidos en el Sistema y en los centros y por tanto la necesidad de especialización.

La autenticidad de este documento electrónico puede ser comprobada en <https://seu.elsindic.com>

Código de validación: \*\*\*\*\*

Fecha de registro: 29/07/2013

Página: 16

Esta especialización, derivada del estudio pormenorizado de las necesidades del Sistema de Protección de Menores realizada por la Conselleria de Bienestar Social, y en la que no han participado los profesionales del sector, ni ha quedado reflejada en norma alguna, por considerar la Conselleria de Bienestar Social, que no se produce un cambio de tipología de centros sino una especialización de las modalidades de plazas de centros. Este cambio de modalidad de plazas de centros viene acompañada de cambios en las plantillas de personal. Estos cambios suponen, en algunos casos , reducción de profesionales así como cambios en la categoría de profesionales de atención directa de tanta importancia como los educadores.

Cogiendo como ejemplo la modalidad de plazas de acogida de formación especial y terapéutica destinada a menores de 12 a 17 años, que presenten disfunciones graves de conducta que requieran necesidades especiales de intervención, precisando de una atención específica en un entorno de mayor control y supervisión.... aumentaría la plantilla de educadores para un centro de 12 plazas de 10 a 12 educadores. Sin embargo , en la actualidad se exige que 9 de estos educadores tengan titulación de grupo B mientras que en la nueva propuesta se exigiría que tan sólo 6 tuvieran la referida titulación. Parece iniciarse un retorno en el camino recorrido de profesionalizar y especializar la categoría profesional de educador y , cuando parecía que se caminaba hacia la exigencia de que todos/as los/as educadores/as deberían disponer de la titulación universitaria de Educador Social, nos encontramos en una situación en la que no sólo no se exige esta titulación, si no que no es exigible formación universitaria alguna para un 50% de la plantilla.

Por todo ello el Síndic de Greuges **RECOMIENDA** a la Conselleria de Bienestar Social que::

1. Proceda con urgencia a hacer efectivos los pagos de las cantidades adeudadas a las Entidades privadas sin ánimo de lucro que gestionan centros de protección de menores en sus distintas modalidades y establezca procedimientos que prioricen los pagos a las mismas , evitando demoras que pongan en riesgo la sostenibilidad del sistema de protección de menores en la Comunitat Valenciana.
2. Elabore el Plan Integral de la Familia e Infancia de la Comunitat Valenciana cuya última redacción finalizaba su vigencia en 2010 , diseñando de forma integral las medidas a adoptar para adecuar el Sistema a las necesidades reales y actuales de los menores en situación de desprotección, garantizando la participación activa los profesionales del sector.
3. Proceda a regular por norma legal, las nuevas modalidades de plazas de centros, definiendo su contenido, metodología básica de intervención, prestaciones específicas, plantillas de profesionales,..... que se consideren requisitos imprescindibles para su autorización.
4. Una vez acometidas las acciones anteriormente indicadas, proceda a la concertación o contratación de servicios de plazas de centros de menores.
5. Asegure la profesionalización y especialización del sector no procediendo a la reducción de plantilla de técnicos y asegurando que todos los educadores que desempeñan sus funciones en centros o servicios de protección de menores dispongan de la preceptiva titulación universitaria o en su defecto la habilitación expedida por el órgano competente.

De igual forma el Síndic de Greuges **SUGIERE** a la Conselleria de Bienestar Social valore, con cada una de las Entidades afectadas, los perjuicios económicos causados por la demoras en los pagos ( pago de intereses, ejecución de hipotecas o avales.....), estudiando las medidas que puedan ser puesta en marcha por la Generalitat Valenciana , conforme a la legislación vigente o a las modificaciones que fueran necesarias realizar a fin de paliar los efectos negativos de las mismas.

Atentamente le saluda,

José Cholbi Diego  
Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana

La autenticidad de este documento electrónico puede ser comprobada en <https://seu.elsindic.com>

Código de validación: \*\*\*\*\*

Fecha de registro: 29/07/2013

Página: 18