

"Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos (...)" Art. 1 de la Declaración Universal de los DD HH
"Tots els éssers humans naixen lliures i iguals en dignitat i drets (...)" Art. 1 de la Declaració Universal dels DD HH

Queja	2300456
Materia	Infancia y adolescencia.
Asunto	Infancia y adolescencia. Disconformidad con medidas de protección. Malos tratos en el centro.
Actuación	Resolución de consideraciones a la Administración.

RESOLUCIÓN DE CONSIDERACIONES A LA ADMINISTRACIÓN

1 Antecedentes

El 07/02/2023 tuvo entrada un escrito al que se le asignó el número de queja 2300456.

En su queja, y en los sucesivos escritos de mejora, su promotora manifestaba haber sido familia acogedora de la persona menor de edad (...). desde agosto de 2019 hasta febrero de 2021.

Refería igualmente que la Conselleria no había dado respuesta a su ofrecimiento de fecha 17/11/2021 de restablecer el acogimiento familiar con el menor de edad objeto de la queja, el cual, actualmente institucionalizado, manifestaba reiteradamente su deseo de volver con ellos y se encontraba hundido emocionalmente por permanecer en el centro.

De la documentación presentada se desprende que, tras ser declarado en desamparo en 2014 y con una larga historia institucional, se resolvió el acogimiento familiar permanente de carácter especializado del menor de edad con la familia de la promotora de esta queja en agosto de 2019. El acogimiento cesó en febrero de 2021 (a pesar de las alegaciones en contra de la medida presentadas por la promotora) y (...) pasó de nuevo a la medida de acogimiento residencial, en este caso, en el centro "Casa Don Bosco", con salidas de fines de semana y vacaciones con la familia de acogida.

Posteriormente, el agravamiento de su comportamiento motivó el ingreso con fecha 17/03/2021 en un centro específico para problemas de conducta, "Más de la Pinaeta" del que, tras haberse una serie de incidentes muy graves, fue trasladado a otro centro, "Campanar", en junio/2022.

En estos centros el menor ha dispuesto, tras la petición de la promotora de la queja para que la consideraran un referente familiar, de autorización judicial para salidas con pernocta, siempre en el marco del proyecto educativo de dicho menor y a criterio del centro, dada la vinculación existente entre la familia y el adolescente.

Señala la promotora de la queja que, a pesar de esta autorización, se ha encontrado con restricciones para salir de viaje por vacaciones con el adolescente fuera de la comunidad valenciana.

Consta igualmente en la documentación presentada que, con fecha 17/11/2021, la promotora de la queja se ofreció para el restablecimiento del acogimiento familiar con (...). Tras este ofrecimiento, con fecha 11/03/2022, desde la Dirección Territorial de Valencia, le informaron de que su disponibilidad como familia educadora especializada para (...) seguía vigente. No obstante, el menor de edad objeto de esta queja permanece, a fecha de esta resolución, institucionalizado.

A fin de contrastar lo que la persona promotora exponía en su queja, solicitamos a la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas un informe detallado y razonado sobre determinados hechos que habían motivado la apertura del presente procedimiento de queja, junto con su valoración sobre la posible afectación al derecho invocado, a cuyo efecto la ley del Síndic concede un mes de plazo.

El 13/04/2023, tras una solicitud de una ampliación de plazo que fue resuelta favorablemente el 27/03/2023, tuvo entrada el informe de la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas, con el siguiente contenido:

Motivos para que no se haya dado respuesta expresa al ofrecimiento de la promotora de la queja para restablecer el acogimiento familiar del adolescente.

En reunión mantenida el 21/10/2022 en la Dirección Territorial de Valencia con el Jefe de la Sección del Menor y la técnico instructora, se informa a la Sra. (...) que se considera fundamental como requisito técnico previo a la formalización del acogimiento familiar que (...) acuda a un recurso educativo para favorecer su formación, autonomía y relaciones sociales y comunitarias. Se le propone a la Sra. (...) aumentar en una pernocta las estancias del adolescente con ella, acordando que fuera los jueves aprovechando la actividad deportiva a la que le acompañan (se adjunta como Documento 1). En tal sentido, se comunica al juzgado el aumento de las estancias de (...) con la Sra. (...), habida cuenta de la conformidad manifestada por ella.

En cuanto a la respuesta dada al ofrecimiento de la promotora como familia acogedora, se adjunta oficio de respuesta (Documento 2).

Se comprueba que este fue remitido a la interesada el 27/03/2023.

Valoración sobre las demandas del adolescente de volver con la familia acogedora y del delicado estado emocional que presenta, a juicio de la promotora de la queja.

El adolescente ha manifestado por escrito su deseo de que la Sra. (...) siga presente o que participe, en las situaciones que le afectan, como la elección de centro escolar o acompañamientos médicos. (se adjunta Documento 3).
Los informes trimestrales de seguimiento del adolescente no describen malestar emocional actualmente.

Se adjunta como Documento 4 el informe de fecha 16/12/22 de la persona menor de edad en la residencia específica para niños, niñas y adolescentes con problemas de conducta de "Campanar" en el que reside (...), en el que se concluye que la evolución de (...) es positiva y que se muestra participativo en las dinámicas programadas.

También, se determina que debido al poco tiempo que el adolescente lleva residiendo en el recurso, no se han podido alcanzar los objetivos marcados en el Programa de Atención Individual, por lo que se considera necesario la permanencia del adolescente en el recurso.

Plan de protección actualizado de (...) donde conste el objetivo de la intervención, las medidas a llevar a cabo, la previsión o no de reunificación familiar, en este caso con la familia acogedora y el plazo de su ejecución.

Se adjunta como Documento 5 el plan de protección de 15/06/2022 con motivo del traslado de residencia.

Manifieste si, de las diferentes actuaciones y cambio de recurso sobre el expediente de (...), se ha notificado formalmente a la promotora de la queja, en calidad de interesada, y, en caso contrario, justifique el motivo.

En fecha 09/06/2022 tiene salida por registro la notificación con la contestación a la promotora de la queja. El 13/06/2022 se le informó a la promotora de la queja, telefónicamente y por e-mail, del traslado de residencia de (...) y los motivos, se adjunta justificante (se adjunta como Documento 6).

Instrucción de la Dirección General de Infancia y Adolescencia respecto a las condiciones de las personas menores de edad, en acogimiento residencial y con autorización de salida con pernocta del centro, para disfrutar de viajes y vacaciones con la familia en la que delega esta guarda.

El artículo 118.1 de delegación de guarda para estancias, salidas y vacaciones de la Ley 26/2018, e 21 de diciembre, de la Generalitat, de derechos y garantías de la Infancia y la adolescencia dispone: "Con el fin de favorecer la inclusión social y el desarrollo de la persona protegida, de apoyar su labor a la familia que la acoge, o cuando sea conveniente a su interés por otras razones, el órgano que ejerza la tutela o haya asumido la guarda podrá acordar la delegación de guarda para estancias, salidas de fines de semana o vacaciones prevista en el Código Civil".

El Decreto 35/2021, de 26 de febrero, del Consell, de regulación del acogimiento familiar, establece en su artículo 7 las delegaciones de guarda para estancias, fines de semana y vacaciones estableciendo en apartado primero que: “el órgano que ejerza la tutela o haya sumido la guarda de las personas menores de edad podrá acordar en los términos del artículo 172 ter del Código Civil y 118 de la Ley 26/2018, de 21 de diciembre, de la Generalitat, de derechos y garantías de la infancia y la adolescencia, la delegación de la guarda para estancias, fines de semana y vacaciones de personas menores de edad que se encuentren en acogimiento familiar o residencial”.

Estas normativas regulan las salidas de las personas menores de edad con medidas de protección, no existiendo ninguna Instrucción específica de la Dirección General de Infancia y Adolescencia que regule este aspecto.

En este sentido, las salidas de las personas menores de edad en acogimiento residencial son autorizadas mediante resolución administrativa de la Dirección Territorial correspondiente.

El 18/04/2023 dimos traslado a la interesada de ese informe, y esta presentó diferentes alegaciones con fecha 3 y 9/05/2023, en las que confirmaba y se ratificaba en lo dicho en su escrito de queja, y adjuntaba los documentos que reforzaban dichas alegaciones.

Conviene señalar que el Plan de protección que se aportó junto con el informe remitido el 13/04/2023, como bien señala la propia Conselleria, es de junio/22, cuando se acordó el traslado del adolescente al centro Campanar, y no refleja el acuerdo del que se informa a Dña. (...) el 27/03/2023, cuando se dio respuesta, más de un año después, a su petición de fecha 17/11/2021, de restablecer el acogimiento familiar.

Nada se dice en el mencionado plan, ni en el informe que se aporta por parte del centro actual, respecto a las perspectivas de futuro, teniendo en cuenta que (...) ya tiene 17 años y que habría que ir trabajando hacia su mayoría de edad.

Destaca en la redacción del mencionado plan la confusión y saltos de fechas, hacia delante y hacia atrás, repetición de párrafos, etc. que hacen difícil su lectura.

No obstante, del análisis de la documentación que ha sido aportada por la Conselleria se desprende:

- Las actuaciones protectoras se están llevando a cabo con un menor de edad, ya adolescente, con diversidad funcional, y que presenta un desfase curricular y problemas conductuales que interfieren significativamente en su rendimiento académico y en sus relaciones sociales.
- Los informes reflejan en este caso un largo recorrido desde la declaración de desamparo en 2014, cuando contaba con 8 años de edad. Desde entonces ha sido atendido en centros de acogida de diferente naturaleza, y en diferentes recursos educativos.
- Aunque se mantienen visitas en el Punto de encuentro con el progenitor y la abuela, se ha descartado el retorno con la familia biológica del adolescente.
- La evolución en los diferentes centros en los que el adolescente objeto de esta queja ha sido acogido ha estado llena de crisis y altibajos, con graves incidentes en alguno de ellos, y sin que se pueda decir que se haya estabilizado su comportamiento. En el informe emitido por el centro en diciembre/22 se concluye que “la evolución de ... es positiva y que se muestra participativo en las dinámicas programadas” pero también que “no se han podido alcanzar los objetivos marcados en el PII (Programa de Intervención Individual)”.
- Lo mismo ha ocurrido con los recursos educativos y las alternativas ofrecidas por la Conselleria de Educación, que tampoco parecen estar dando la respuesta deseada. Más bien al contrario, desde el cese del acogimiento familiar y su atención en recursos educativos dependientes de la Conselleria, se ha sometido a (...) a múltiples cambios que han supuesto una falta de continuidad en la atención a sus necesidades educativas y que han ido frecuentemente acompañados de un agravamiento de sus conductas de impulsividad y agresividad.
- Actualmente está escolarizado en el primer ciclo de la ESO, en la Sec. IES Conselleria, dentro del propio establecimiento residencial, lo que, si bien parece adecuarse a sus necesidades educativas, implica una merma importante en la normalización de sus relaciones sociales y su autonomía.
- La promotora de la queja, que ya acogió al adolescente con anterioridad, dejó patente en noviembre de 2021 su ofrecimiento para restablecer el acogimiento familiar y ha mostrado en todo momento, a pesar de las dificultades, su interés y vinculación afectiva con el adolescente objeto de la queja, cuestión que parece ser correspondida por este.

- Sin embargo, la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas no dio respuesta a su ofrecimiento de restablecer el acogimiento, en este caso desestimándolo, hasta más de un año después y tras la investigación realizada en el marco de esta queja.
- Y ello, a pesar de que, por parte de la propia Conselleria se renovó con fecha 11/03/2022 su aptitud como familia acogedora de carácter especializado para el acogimiento de (...).
- En las salidas y pernoctas del adolescente con la promotora de la queja, y familia de referencia, no se producen incidencias y estas transcurren con normalidad.

Sin embargo, la Conselleria, según la notificación efectuada a la promotora de la queja con fecha 27/03/2023, considera que:

Los seguimientos trimestrales que se realizan valoran la permanencia del adolescente en el recursó en la actualidad, siendo determinante alcanzar la estabilidad en el ámbito educativo, encontrándonos actualmente en este proceso. Por lo tanto, esta entidad pública, como representante legal del adolescente, no considera, en estos momentos, que sea susceptible de ser acogida en familia educadora.

2 Consideraciones a la administración

De todo lo actuado se concluye que nos encontramos, sin duda, ante un caso complejo, con una trayectoria tanto institucional como educativa muy inestable y con un elevado nivel de incertidumbre de cara al futuro.

Sin embargo, habida cuenta de las características del adolescente, resulta esperanzador que este cuente con una familia, cualificada y declarada apta para el acogimiento especializado, que esté dispuesta a acogerle y acompañarle en su trayectoria personal, y que la relación mantenida hasta ahora entre ellos resulte satisfactoria.

Especialmente porque, a pesar de los esfuerzos que se vienen realizando desde las instituciones para ofrecer al adolescente los apoyos más adecuados a sus características, los resultados no siempre han resultado los esperados, ni en el ámbito residencial ni en el educativo.

El hecho de que (...) tenga ya 17 años y se aproxime su mayoría de edad acentúa la necesidad de que las medidas que se vayan adoptando sean lo más estables posibles.

El objetivo de alcanzar la estabilidad en el ámbito educativo, motivo en el que se fundamenta la decisión de la Conselleria de que permanezca en el centro actual, depende de numerosos factores y, por supuesto, de que se arbitren medidas y recursos adecuados a sus características, pero su ubicación geográfica no debería ser un obstáculo.

Sin dejar de reconocer que, en algunas ocasiones el acogimiento residencial puede resultar el más adecuado y beneficioso para la persona menor de edad, resulta necesario que no se prolonguen las estancias, especialmente cuando estamos hablando de centros específicos para menores con problemas de conducta -que la propia normativa considera que pueden, en ocasiones, incidir en los derechos fundamentales de las personas menores de edad-, y cuando sea posible la implementación de otras medidas de protección y de seguir el proceso de intervención desde otro contexto más normalizado.

Así se recoge en la Instrucción 01/2022 de la Conselleria de igualdad y Políticas Inclusivas, relativa a la implantación del Protocolo de actuación en los centros de protección específicos de menores con problemas de conducta de la propia Conselleria, y del cual extractamos lo siguiente:

(...)
En el segundo apartado del artículo 25.1 de la L.O. 1/1996 se delimita que el acogimiento en estas residencias "se realizará exclusivamente cuando no sea posible la intervención a través de otra medidas de protección y tendrá como finalidad proporcionar al menor un marco adecuado para su educación, la normalización de su conducta, su reintegración familiar cuando sea posible, y el libre y armónico desarrollo de su personalidad, en un contexto estructurado y con programas específicos en el marco de un proyecto educativo".

(...)

El tiempo de estancia debe ser el estrictamente necesario para atender sus necesidades específicas, procurando que con carácter general no sea superior a 12 meses. Excepcionalmente, podría sobrepasarse este tiempo hasta la finalización del curso escolar que corresponda a la entrada en la residencia, o con aprobación tras solicitud motivada por parte de la Comisión de Seguimiento que se ordena en el punto 10.

La toma de decisiones debe inspirarse en la normativa vigente que recoge, entre sus principios rectores (Art. 11.2. de la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia):

b) el mantenimiento en su familia de origen, salvo que no sea conveniente para su interés, en cuyo caso se garantizará la adopción de medidas de protección familiares y estables priorizando, en estos supuestos, el acogimiento familiar frente al institucional.

Por otra parte, el art. 114 de la Ley 26/2018, de 21 de diciembre, de la Generalitat, de derechos y garantías de la Infancia y la adolescencia señala que:

1. Cuando la Generalitat asuma la tutela o la guarda de una persona menor de edad, el órgano que se determine reglamentariamente elaborará un plan individualizado, denominado plan de protección, que establecerá el objetivo de la intervención, las medidas a llevar a cabo, la previsión o no de reunificación familiar, y el plazo de su ejecución. Las condiciones y las características técnicas de este plan, así como la participación de los distintos agentes intervinientes en su elaboración y revisión, se regularán reglamentariamente.
2. Si la persona protegida presenta necesidades especiales o alguna diversidad funcional o discapacidad, la Generalitat garantizará la continuidad de los apoyos que viniera recibiendo o la adopción de otros más adecuados para sus necesidades.
3. El objetivo del plan de protección será la reunificación familiar, siempre que sea previsible que, en un plazo máximo de dos años, la familia de origen pueda encontrarse en condiciones de desempeñar adecuadamente las funciones propias de la tutela o la patria potestad. Cuando no se estime posible la reunificación familiar o cuando esta requiera de una intervención tan prolongada que comprometa el adecuado desarrollo evolutivo de la persona protegida, el objetivo será la integración estable en una familia alternativa, de acuerdo a las necesidades y características de las niñas, niños y adolescentes, salvo que, atendiendo a la voluntad, la madurez, la identidad familiar y demás circunstancias de la persona protegida, resulte más favorable a su interés que sea la preparación para la vida independiente.

En relación con lo anterior, el art. 116 de la mencionada ley señala que:

El plan de protección será evaluado y revisado, al menos, cada seis meses por el órgano competente para elaborarlo, de manera que pueda valorarse el progreso respecto de su objetivo y la conveniencia de mantenerlo o modificarlo, así como la adecuación de las medidas adoptadas al interés de la persona protegida.

Señala igualmente la mencionada ley, en su art. 122 que.

1. El plan de protección para adolescentes bajo la guarda o la tutela de la Generalitat tendrá entre sus prioridades la consecución de la autonomía personal, la plena inclusión social, la inserción laboral y la preparación para la vida independiente. Se priorizará la modalidad de acogimiento familiar frente al residencial, siempre teniendo en cuenta el interés superior de la persona menor de edad.

Por todo ello, dados los diferentes elementos que concurren en el caso, y especialmente teniendo en cuenta que (...) va a cumplir un año en el recurso actual (dos años ya en centros específicos para menores con problemas de conducta), que desde que cesó el acogimiento familiar en 2019, ha pasado por 4 recursos residenciales, que en breve terminará el curso escolar, y que el plan de protección que se nos ha remitido es de junio/22, resulta pertinente que este plan se revise.

Si el objetivo principal del actual plan de protección es alcanzar la estabilidad en el ámbito educativo, se deberían estudiar posibles medidas y recursos adecuados a sus características, fuera del entorno institucional.

Igualmente, y teniendo en cuenta que no parece que la preparación para la vida independiente sea un objetivo, al menos en el corto plazo, parece pertinente que se valore nuevamente seguir el proceso de intervención desde otro contexto más normalizado, y retomar la posibilidad de restablecer el acogimiento familiar con su familia acogedora con la finalidad de dotar a (...) de estabilidad en un entorno familiar, como prevé la ley.

Se recomienda igualmente que el nuevo plan de protección resultante sea consensuado con la familia de la promotora de esta queja que, en estos momentos, parece ser el principal referente afectivo del adolescente, y con él.

No cabe duda de que, si se acuerda el retorno del adolescente con su familia de acogida, va a ser necesario incorporar todos los apoyos que se consideren necesarios no solo a nivel educativo sino también por parte de los Servicios sociales, de la entidad de seguimiento del acogimiento y de la Unidad de salud mental, de cara al seguimiento de su evolución y para poder prevenir e intervenir ante las presumibles dificultades que van a ir surgiendo en el proceso.

Finalmente, debemos recordar que el artículo 21 (Obligación de resolver) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas es claro al señalar que «la Administración está obligada a dictar resolución expresa y a notificarla en todos los procedimientos cualquiera que sea su forma de iniciación». Por su parte, el artículo 9.2 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana reconoce que «todos los ciudadanos tienen derecho a que las administraciones públicas de la Generalitat traten sus asuntos de modo equitativo e imparcial y en un plazo razonable». No resulta aceptable, en consecuencia, que la Conselleria haya tardado más de un año en dar respuesta expresa al ofrecimiento de la promotora de esta queja de restablecer el acogimiento familiar con el adolescente.

3 Resolución

A la vista de todo ello y de conformidad con lo establecido en el artículo 33 de la Ley 2/2021, de 26 de marzo, del Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana, formulamos la siguiente Resolución de Consideraciones:

A LA CONSELLERIA DE IGUALDAD Y POLÍTICAS INCLUSIVAS:

- 1. RECORDAMOS LA OBLIGACIÓN LEGAL** de garantizar la adopción de medidas de protección familiares y estables para las personas menores de edad que se encuentran bajo la tutela de la administración, priorizando, en estos supuestos, las medidas familiares frente a las residenciales, las estables frente a las temporales, y las consensuadas frente a las impuestas.
- 2. RECORDAMOS LA OBLIGACIÓN LEGAL** de que, cuando no se estime posible la reunificación familiar, se arbitren medidas para la integración estable en una familia alternativa, de acuerdo a las necesidades y características de las niñas, niños y adolescentes, salvo que resulte más favorable a su interés la preparación para la vida independiente.
- 3. RECORDAMOS LA OBLIGACIÓN LEGAL** de evaluar y revisar el plan de protección establecido con los NNA, al menos, cada seis meses por el órgano competente para elaborarlo, de manera que pueda valorarse el progreso respecto de su objetivo y la conveniencia de mantenerlo o modificarlo, así como la adecuación de las medidas adoptadas al interés de la persona protegida.
- 4. RECORDAMOS** la obligación legal de abordar el análisis de los escritos que les dirijan los ciudadanos y darles respuesta, en el marco del derecho a una buena administración.
- 5. RECOMENDAMOS** que no se prolonguen las estancias en centros de protección específicos de menores con problemas de conducta más del tiempo reglamentario, proyectando si es necesario la intervención desde contextos más normalizados.
- 6. SUGERIMOS** que se revise el plan de protección del menor y se valore nuevamente la posibilidad de restablecer el acogimiento familiar con la que fue su familia acogedora.

7. **RECOMENDAMOS** que, dadas las características que concurren en el caso, en el nuevo plan de protección, la Generalitat, mediante la necesaria coordinación entre las diferentes Consellerías implicadas, garantice la continuidad de los apoyos de carácter especializado, económico, jurídico o psicosocial que viniera recibiendo el adolescente objeto de esta queja y/o la adopción de otros más adecuados para sus necesidades, en función de sus características, y de las dificultades que pudieran surgir.
8. **RECOMENDAMOS** que se reconozca el interés legítimo de la promotora de la queja como referente familiar del adolescente y su derecho a ser escuchada por la entidad pública antes de que se adopte cualquier resolución.
9. **ACORDAMOS** que nos remita, en el plazo de un mes, según prevé el artículo 35 de la citada ley reguladora de esta institución, el preceptivo informe en el que nos manifieste la aceptación de las consideraciones que le realizamos indicando las medidas a adoptar para su cumplimiento o, en su caso, las razones que estime para no aceptarlas.

Finalmente, **ACORDAMOS** que se notifique la presente resolución a la persona interesada y que se publique en la página web del Síndic de Greuges.

Ángel Luna González
Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana