



“SI VUELVO, ¡ME MATO!” (II)

INFORME DE SEGUIMIENTO SOBRE LA SITUACIÓN
DE MENORES EN CENTROS DE PROTECCIÓN
TERAPÉUTICOS EN ESPAÑA

AMNISTÍA
INTERNACIONAL



© Sección española de Amnistía Internacional
Fecha de cierre del informe: agosto de 2010

Título del informe: “Si vuelvo, ¡me mato!”. Extracto de la carta de un menor de 15 años a su madre, amenazando con ideas de suicidio si le volvían a ingresar en el centro en el que había sido sometido a incomunicación, registros corporales íntimos y otras humillaciones durante meses en Cádiz.

Foto de portada © Leo-lao protocultor / Leonardo Needham

ÍNDICE

1. Introducción	5
2. Menores en Centros de Protección Terapéuticos: la situación denunciada	8
2.1. Invisibles, sin voz y sin derechos garantizados: denuncias sobre abusos y preocupaciones principales	9
2.2. La responsabilidad internacional del Estado español como garante de los derechos humanos de los menores en todo su territorio	12
3. Respuesta del Estado español: pasos dados 2009-2010	17
3.1. Sobre recopilación y disponibilidad de datos	27
3.2. Sobre legislación y mecanismos institucionales que aseguren en todo el territorio español derechos y garantías para los y las menores bajo el sistema de protección	29
3.3. En materia de prevención, investigación y persecución de abusos, sanción de los responsables, reparación a las víctimas y eliminación de toda práctica prohibida por los instrumentos internacionales o en contravención de la Convención de los Derechos del Niño	33
3.4. Sobre políticas públicas en materia de salud e infancia	37
4. Conclusiones y recomendaciones	39

Abreviaturas

BOE	Boletín Oficial del Estado
BOCG	Boletín Oficial de las Cortes Generales
BOJA	Boletín Oficial de la Junta de Andalucía
BOPA	Boletín Oficial del Parlamento Andaluz
CC AA	Comunidades Autónomas
CAT	Convención contra la Tortura (ONU)
CDN	Convención de los Derechos del Niño (ONU)
CPT	Centros de Protección Terapéuticos
DPA	Defensor del Pueblo Andaluz
FGE	Fiscalía General del Estado
IMMF	Instituto Madrileño del Menor y la Familia
MSPS	Ministerio de Sanidad y Política Social
PENIA	Plan Estratégico Nacional de Infancia y Adolescencia 2006-2009
POI	Plataforma de Organizaciones de Infancia

"SI VUELVO, ¡ME MATO!" (II)

INFORME DE SEGUIMIENTO SOBRE LA SITUACIÓN DE MENORES EN CENTROS DE PROTECCIÓN TERAPÉUTICOS EN ESPAÑA

1. INTRODUCCIÓN

Con ocasión de los actos conmemorativos en torno al 20 aniversario de la Convención de los Derechos del Niño, Amnistía Internacional publicó en diciembre de 2009 el informe *"Si vuelvo, ¡me mato!"*. *Menores en Centros de Protección Terapéuticos en España*. Dicho documento era lanzado diez meses después del informe del Defensor del Pueblo español¹ sobre estos centros². Ambos informes ponían en el punto de mira la situación de las y los "menores con trastornos de conducta o en situación de dificultad social"³. La desprotección y vulnerabilidad de los menores frente a posibles abusos, en su ingreso y durante su permanencia en esas instituciones, motivaron que Amnistía Internacional, en el marco de su campaña global Exige Dignidad⁴, realizara una investigación durante el año 2009, movida por la información que, desde 2008, de manera creciente venía recibiendo de organizaciones y profesionales

1 El artículo 54 de la Constitución española establece que por ley orgánica se regula la institución del Defensor del Pueblo como el alto comisionado de las Cortes Generales, designado por éstas para la defensa de los derechos fundamentales, a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de las Administraciones públicas. La Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, regula la institución y determina sus prerrogativas. Así, según su Artículo 6. Uno: *"El Defensor del Pueblo no estará sujeto a mandato imperativo alguno. No recibirá instrucciones de ninguna autoridad. Desempeñará sus funciones con autonomía y según su criterio"*.

2 Defensor del Pueblo, "Centros de protección de menores con trastornos de conducta y en situación de dificultad social", Informes, estudios y documentos, febrero de 2009. Acceder al documento en: http://www.defensordelpueblo.es/documentacion/informesmonograficos/informe_menores_09.pdf

3 Los términos o categorías que emplean las administraciones de las Comunidades Autónomas para referirse a tales menores y a los motivos de su ingreso en los llamados Centros de Protección Terapéuticos presentan variaciones. Amnistía Internacional en su informe ha acudido a los términos empleados por el Defensor del Pueblo español en su informe de febrero de 2009, página 9 y siguientes.

4 En el mes de mayo de 2009, Amnistía Internacional lanzó su campaña global Exige Dignidad para poner fin a los abusos de derechos humanos que mantienen a las personas en una situación de pobreza. La organización considera que la pobreza es debida a una combinación de varios factores: privación en el acceso a los derechos económicos, sociales y culturales, inseguridad (la violencia afecta de manera desproporcionada a las personas que viven en la pobreza), exclusión y falta de participación y poder. Ante este marco de vulneraciones de derechos humanos en el ámbito de la pobreza, Amnistía Internacional exige a los Estados el cumplimiento del principio de no discriminación en materia de derechos económicos, sociales y culturales, una participación efectiva de las personas que viven en la pobreza en las decisiones que afecten a su bienestar y mecanismos eficaces de rendición de cuentas que permitan exigir responsabilidades a quienes violen los derechos humanos. Con esta campaña se pretenden denunciar aquellas situaciones que agravan y perpetúan la exclusión social en la que viven las personas con escasez de recursos, incluida la violación de su derecho de acceso a la salud.

respecto de presuntos abusos y otras graves vulneraciones a los derechos de niños, niñas y adolescentes, incluido su derecho a la salud. Dicha información coincidía en advertir, además de graves carencias en la respuesta del Estado en lo que concierne a la salud mental de los menores con necesidades especiales, una situación de vulnerabilidad acentuada bajo el actual sistema de protección dispuesto en España y, en concreto, en los Centros de Protección Terapéuticos —orientados en gran medida a la gestión privada— que se han establecido en el marco de las competencias delegadas a las Comunidades Autónomas⁵.

Pese a la poca colaboración de las autoridades españolas, a quienes la organización solicitó información y acceso a tales centros, la investigación, que incluyó casos de menores que habían pasado por esa experiencia, lograría aportar información adicional en la línea de los hallazgos y preocupaciones del Defensor del Pueblo español en su informe de febrero del año 2009. Además, constatada la poca atención prestada a los derechos humanos a la hora de abordar esta realidad por parte de las autoridades, Amnistía Internacional consideró necesario con su informe de diciembre de 2009 recordar al Estado español sus obligaciones internacionales en derechos humanos, en particular la Convención de los Derechos del Niño. Igualmente, la organización se propuso examinar y dar cuenta de la respuesta dada por las autoridades ante la gravedad de la situación denunciada por el Defensor del Pueblo español. Cabe anotar que, en el ámbito de las Comunidades Autónomas, la problemática de los menores con trastornos de conducta ya en 2007 había motivado un informe especial del Defensor del Pueblo Andaluz (DPA)⁶. Asimismo, unos meses después del informe del Defensor del Pueblo español, el Síndic de Greuges de Cataluña lanzaba un informe extraordinario en relación a la protección de los menores en riesgo social⁷, a la vez que en su informe 2009 ante el Parlamento Catalán⁸ destacaba las principales conclusiones de ese informe extraordinario.

5 El informe del Defensor del Pueblo español de febrero de 2009 exponía: *“La mayor parte de los recursos para la atención de menores con trastornos de conducta están gestionados por entidades privadas que mantienen conciertos con las administraciones públicas competentes. En el momento de la elaboración del presente informe, 41 entidades privadas gestionaban 55 de los 58 centros existentes. Sólo en 3 casos la gestión se lleva a cabo de forma directa por la Administración pública. La Administración abona 3.810,30 euros al mes, como término medio, por la atención a los menores en los centros de protección de menores con trastornos de conducta y en situación de dificultad social.”*, Conclusiones párr. 17, página 392. En el Informe del Defensor del Pueblo español a las Cortes Generales publicado en junio de 2010, se informa del cierre de algunos centros de gestión privada y, en el caso de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, *“en el nuevo plan diseñado por esta comunidad, los centros pasan a ser de titularidad y gestión pública”*. Dicho último informe puede ser descargado de: <http://www.defensordelpueblo.es/documentacion/informesanuales/Informe2009.pdf>

6 Defensor del Pueblo Andaluz, José Chamizo de la Rubia, en su calidad de Defensor del Menor de Andalucía, *“Menores con trastornos de conducta en Andalucía”*, noviembre de 2007. Informe disponible en: http://www.defensordelmenor-and.es/opencms/opencms/DPA/portal/informes_y_publicaciones/informes_estudios_y_resoluciones/informes_especiales/informe_0019/TEXTO_PAGINADO/index.html

7 *“La Protecció de la infància en situació d'alt risc social a Catalunya”*, Síndic de Greuges, junio 2009. Descargable en: <http://www.Sindic.cat/site/unitFiles/2478/Informe%20Protecció%20Infància.pdf>

8 *“Informe al Parlament 2009”*, Síndic de Greuges, 2009. Descargable en: <http://www.Sindic.cat/site/unitFiles/2669/Informe-ca.pdf>

En noviembre de 2009, el Comité contra la Tortura, al examinar el quinto informe periódico de España⁹ en su 43º período de sesiones, abordó la situación de los centros de protección de menores con trastornos de conducta y en dificultad social. En sus observaciones finales¹⁰, en concreto en el párrafo 20, expresó preocupación por las condiciones y las alegaciones de la práctica de aislamiento y administración de fármacos que se realizaría sin las adecuadas garantías, y formuló recomendaciones al respecto¹¹. En el párrafo 33 el Comité solicitó que el Estado español, en el plazo de un año, le proporcionase información en respuesta a las recomendaciones del Comité que figuran en el párrafo 20 (relativo a menores en Centros de Protección Terapéuticos). El plazo se cumple en noviembre de 2010.

En noviembre de 2009, con ocasión del 20 aniversario de la Convención de los Derechos del Niño, la Asamblea General de Naciones Unidas adoptó las Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños.¹²

A año y medio del informe del Defensor del Pueblo español, a más de nueve meses de las observaciones y recomendaciones del Comité contra la Tortura y transcurridos ocho meses del primer informe de Amnistía Internacional sobre la situación de las y los menores en los Centros de Protección Terapéuticos, la organización elabora este informe de seguimiento en el que presenta la respuesta dada hasta el momento por el Estado español ante la situación denunciada. Para ello la organización retoma las recomendaciones que dirigió en su informe de diciembre de 2009 a las autoridades estatales y autonómicas según sus competencias, al Ministerio Fiscal, así como a las entidades privadas gestoras de los Centros de Protección Terapéuticos, seguidas de indicadores de cumplimiento o avance.

El lanzamiento de este informe de seguimiento coincide con el próximo examen el 15 de septiembre de 2010 de los informes periódicos tercero y cuarto de España¹³ por parte del Comité de los Derechos del Niño que vigila la aplicación de la Convención de los Derechos del Niño. Dentro de la lista de cuestiones con respecto a la información adicional y actualizada relacionada con el examen de dichos informes, el Comité formuló de manera expresa como pregunta 4 una relativa directamente a la situación de los niños y niñas “con trastornos de conducta y en riesgo de dificultad social”. La lista además incluyó otras preguntas muy pertinentes sobre cuestiones en conexión con la realidad denunciada en el informe del Defensor del Pueblo español y en el de Amnistía Internacional, requiriendo información a las autoridades españolas para ser entregada antes del 2 de agosto de 2010. El Estado español

9 Según Índice de Naciones Unidas: DOC. ONU CAT/C/ESP/5.

10 *Observaciones finales del Comité contra la Tortura España*. Doc ONU CAT/C/ESP/CO/5 del 9 de diciembre de 2009. Descargable en: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G09/468/08/PDF/G0946808.pdf>

11 Doc ONU CAT/C/ESP/CO/5 "El Estado parte debería tomar las medidas necesarias para asegurar unas condiciones humanas y dignas en los centros de protección de menores con trastorno de conducta y en dificultad social. El Estado parte debería también investigar exhaustivamente todas las alegaciones de abusos o malos tratos cometidos en estos centros", párrafo 20, página 8.

12 Doc. ONU A/HRC/11/L.13, del 15 de junio de 2009.

13 Según índice de Naciones Unidas: Doc. ONU CRC/C/ESP/3-4.

ha entregado en fecha sus respuestas¹⁴, cuyos contenidos también hemos incluido como fuente de este informe de seguimiento.

El presente informe se propone dar cuenta de las reacciones y las acciones concretas emprendidas por las autoridades que se han pronunciado públicamente sobre el tema durante 2009-2010, y de aquellas que han accedido a dialogar con Amnistía Internacional en torno a sus recomendaciones. Se basa en documentos públicos, actas de las reuniones sostenidas por la organización con las autoridades desde el lanzamiento del informe de diciembre de 2009, así como en cartas enviadas y recibidas por la organización en el marco de su trabajo sobre las autoridades. Este informe de seguimiento comprende información actualizada a 15 de agosto de 2010.

2. MENORES EN CENTROS DE PROTECCIÓN TERAPÉUTICOS: LA SITUACIÓN DENUNCIADA

Con el informe del Defensor del Pueblo español de febrero de 2009, la atención pública se volcó en torno a la ausencia de garantías y los presuntos abusos contra niños, niñas y adolescentes en su ingreso y durante su permanencia en los Centros de Protección Terapéuticos. Las necesidades especiales y los derechos de quienes eran designados, sin categorías precisas y de manera variable según la administración competente, como “menores con trastornos de conducta” (estuvieran o no bajo cualquier forma de institucionalización), quedó opacada por la mayor vulnerabilidad de los menores en régimen cerrado de internamiento. La cuestión del derecho a la salud, que incluye la salud mental y la respuesta de los poderes públicos para proteger dicho derecho, incluido el acceso a servicios y recursos adecuados y de calidad, ha pasado en gran medida desapercibido y ha suscitado un interés escaso de las autoridades, pese a las enormes consecuencias que tiene sobre las vidas y trayectorias de niños, niñas y adolescentes.

Ya en noviembre de 2007, el Defensor del Pueblo de Andalucía, en su informe *“Menores con trastornos de conducta en Andalucía”*, abordaba la respuesta de los poderes públicos y presentaba conclusiones y recomendaciones con carácter general para todos los “menores con trastornos de conducta” y con carácter específico respecto de aquellos tutelados por la administración andaluza. En sus conclusiones generales expresaba: *“Actualmente una familia que cuenta con un menor afectado por un trastorno de conducta enfrenta dos graves problemas. Por un lado el derivado de las consecuencias personales, familiares y sociales del propio comportamiento del menor. Y, en segundo lugar, el derivado de la incapacidad de la Adminis-*

14 Descargable en: http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/AdvanceVersions/CRC.C.ESP.Q.3_4-Add1_sp.pdf

tración para ofrecerle recursos eficaces con los que afrontar el problema una vez la familia se ha visto desbordada por la situación”¹⁵.

Los y las “menores con trastornos de conducta” son titulares de derechos cuyas trayectorias y experiencias no son ajenas a cómo el Estado organiza su respuesta y aborda sus obligaciones de derechos humanos. Al perder de vista esta dimensión, ciertas autoridades han tendido a rechazar o minimizar las denuncias sobre vulneraciones de los derechos de los menores en los Centros de Protección Terapéuticos y a defender la continuidad de sus esquemas de actuación para hacer frente a quienes son percibidos como un problema creciente o incluso una amenaza emergente para la convivencia familiar y social. Invisibles, sin voz y sin garantías, los derechos de estos menores parecen quedar sometidos a un régimen de excepción y arbitrariedad.

Entre las autoridades estatales y autonómicas, la preocupación por su propia imagen ha estado en gran medida por encima de una revisión seria de su normativa, políticas y arreglos institucionales. La opacidad en la gestión y la ausencia de mecanismos efectivos de rendición de cuentas con información actualizada, fiable y comparable en todo el Estado han favorecido que en los pronunciamientos de las autoridades se recurra a tópicos y descalificaciones que refuerzan ideas estigmatizantes sobre los y las menores “con trastornos de conducta” para no tomar en serio sus testimonios a la hora de responder a denuncias concretas¹⁶. Pese a la exposición en los informes del Defensor del Pueblo español y sus similares como el Defensor del Pueblo Andalúz en relación a inconsistencias normativas y la necesidad de abordar diversos ámbitos en la respuesta del Estado, incluido el sanitario, esas cuestiones sólo han aparecido como elementos marginales o confiadas a la atención que decidan prestarle las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus competencias.

Los Centros de Protección Terapéuticos están en el punto de mira por concentrar y acentuar el riesgo de abusos, en tanto espacios sin garantías, especialmente para quienes se encuentran privados de libertad, ya que aumentan sus desventajas para defenderse. La situación denunciada por Amnistía Internacional también aborda la incidencia que pueden tener estos centros en las posibles trayectorias de niños, niñas y adolescentes con necesidades especiales que requieren protección. En esta línea, la situación de los Centros de Protección Terapéuticos sería una de las dimensiones más inquietantes en materia de derechos humanos en el marco de una respuesta equivocada hacia los y las menores con trastornos de conducta, respuesta en la que parecen continuar empeñadas las autoridades españolas al resistirse a considerar medidas clave y sustanciales.

15 Defensor del Pueblo Andalúz, José Chamizo de la Rubia, en su calidad de Defensor del Menor de Andalucía, “*Menores con trastornos de conducta en Andalucía*”, noviembre de 2007, página 48, según versión disponible en: http://www.defensordelmenor-and.es/opencms/opencms/DPA/portal/informes_y_publicaciones/informes_estudios_y_resoluciones/informes_especiales/informe_0019/TEXTO_PAGINADO/index.html

16 Véase, a modo de ejemplo, en relación a la denuncia de abusos en el Centro Picón del Jarama gestionado por la entidad privada O’Belén, las declaraciones atribuidas a la Consejería de Familia y Asuntos Sociales de la Comunidad de Madrid, por medio del Instituto Madrileño del Menor y la Familia, por la cual desmentirían la versión de los menores, expresando que “[n]o otorgan validez a su testimonio, porque según dicen, se trata de menores con trastornos mentales. http://www.cadenaser.com/sociedad/articulo/nuevas-denuncias-malos-tratos-acoso-sexual-centro-menores-madrid/csrcsrpor/20100803csrcrsoc_3/Tes

2.1. INVISIBLES, SIN VOZ Y SIN DERECHOS GARANTIZADOS: DENUNCIAS SOBRE ABUSOS Y PREOCUPACIONES PRINCIPALES

Antes del informe del Defensor del Pueblo español de febrero de 2009 se venían alzando voces que alertaban sobre la situación de invisibilidad y desprotección a la que eran expuestos niños, niñas y adolescentes, identificados como menores “con trastornos de conducta o en situación de dificultad social”, que pasaban a manos de los llamados Centros de Protección Terapéuticos en diversas Comunidades Autónomas.

Tanto el informe del Defensor del Pueblo español, como el Síndic de Greuges de Cataluña en su informe “*La protección de la infancia en situación de alto riesgo social en Cataluña*” de junio de 2009, encontraban motivos para reforzar la protección de los derechos de los y las menores. Con todo, los alcances y el modo de acometer mejoras al respecto se han visto condicionados por la cuestión de las competencias¹⁷.

La protección jurídica de los derechos humanos de los menores en España, en particular de aquellos niños, niñas y adolescentes “con trastornos de conducta o en situación de dificultad social”, puede quedar seriamente comprometida al no existir normas mínimas comunes compatibles con el interés superior de los menores y que puedan ser exigibles en todo el territorio del Estado. La disparidad normativa en relación a los llamados Centros de Protección Terapéuticos, en razón de la delegación de competencias a las Comunidades Autónomas, añade complejidad a una realidad con problemas de opacidad en la gestión. Tal situación es especialmente inquietante si advertimos la presencia de enfoques y prácticas administrativas y en la gestión de tales centros que escasamente razonan en términos de derechos humanos y de rendición de cuentas.

Una dimensión ilustrativa del poco cuidado y atención del Estado respecto de la situación de los menores en los Centros de Protección Terapéuticos es la falta de información, de datos actualizados y públicos e indicadores comparables en todo el territorio español. Dicha carencia es extensible a los resultados. También ha sido objeto de denuncia, en el informe de Amnistía Internacional de diciembre de 2009, la reproducción del ciclo de exclusión que arrastra a los menores a nuevos y sucesivos ingresos a esos centros o a los de reforma, y a las serias desventajas con que parten una vez cumplida su mayoría de edad. Además, se alertó del posible traslado generacional del ciclo de exclusión.

Entre los principales motivos de preocupación en materia de los derechos humanos de los y las menores en los Centros de Protección Terapéuticos que Amnistía Internacional expuso en su informe de 2009, destacan:

En torno al internamiento y permanencia en los Centros de Protección Terapéuticos: procedimientos administrativos sin garantías, barreras para formular denuncias y acceder a la justicia, ausencia de control judicial y supervisión deficiente, meramente formal, por parte de las autoridades con competencias al respecto.

¹⁷ Ver 2.2.

- En ausencia de un marco jurídico que sobre la materia establezca derechos y garantías a favor de los y las menores y sus progenitores, con procedimientos claros, y sea exigible en todo el territorio español, los ingresos, permanencia, régimen interno, acceso a asistencia y tratamientos en materia de salud ofrecen un inquietante panorama que además de proyectar desigualdades territoriales, permite deficiencias y prácticas que contravienen varios artículos de la Convención de los Derechos del Niño.
- Uso por parte de las autoridades de la figura del desamparo para la asunción de la tutela administrativa en situaciones que no responden a la realidad, con consecuencias sobre los derechos de los menores ingresados y sus progenitores. Los menores tutelados por la administración pública pueden encontrar mayores dificultades para buscar remedio a su situación ante posibles abusos en el interior de los centros, al quedar privados sus progenitores de acceso a información incluso sobre tratamientos en materia de salud y a tomar decisiones al respecto.
- En ausencia de control judicial y garantías que permitan hacer valer el derecho de los niños, niñas y adolescentes a ser escuchados, el ingreso y la permanencia de tales menores se ven marcadas por la indefensión y la incertidumbre, lo que no ocurre con los adultos o los menores con medidas por infracción a la ley.
- Los menores en estos centros carecen de información, asistencia legal, y mecanismos reales, efectivos y protegidos para formular sus quejas y denuncias sobre presuntos abusos.

En torno a alegaciones de castigos y prácticas que pueden ser equivalentes a torturas o trato cruel, degradante o inhumano o que contravienen normas internacionales.

- Castigos corporales, aislamientos forzados como medida disciplinaria, humillaciones.
- Revisiones invasivas de carácter abusivo y no justificado.
- Sobremedicación y administración de fármacos sin contar con prescripción médica.
- Contenciones físicas y químicas sin observar las reglas internacionales para la protección de los menores privados de libertad. Uso de tales medios como medida sancionatoria.
- Castigos arbitrarios sin que los menores puedan conocer qué conductas conllevarán la aplicación de una medida determinada.
- Menores sin información ni cauces adecuados y efectivos para presentar quejas y denuncias, y para que estas motiven investigaciones exhaustivas e imparciales y sin temor a sufrir represalias, sanción de los responsables y reparaciones de acuerdo a la gravedad de los hechos.

Derecho a la salud: disponibilidad y acceso a recursos en salud mental, diagnóstico, tratamiento, consentimiento informado y derecho a la información en salud.

- Ausencia de mecanismos de detección temprana, diagnósticos deficientes o incluso ausencia de éstos y gran insuficiencia de recursos especializados en salud mental para proporcionar tratamiento a menores con dificultades.
- Uso del internamiento en Centros de Protección Terapéuticos como única opción posible por no existir otros recursos disponibles y accesibles.
- Los menores y sus progenitores no son informados sobre el tratamiento, los medicamentos administrados, sus efectos y resultados.

Supervisión de centros y opacidad sobre su gestión.

- Gestión de los centros sin mecanismos reales y efectivos de supervisión por las administraciones públicas.
- Incumplimiento de la propia normativa existente en materia de supervisión por parte del Ministerio Fiscal.
- Deficiencia en la recopilación de datos y su actualización. No hay información pública basada en datos fiables y comparables de todo el Estado.

El informe de Amnistía Internacional de 2009 apoyaba la situación denunciada en el informe del Defensor del Pueblo español, que también hacía hincapié en las violaciones a los derechos humanos de estos menores.

2.2. LA RESPONSABILIDAD INTERNACIONAL DEL ESTADO ESPAÑOL COMO GARANTE DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS MENORES EN TODO SU TERRITORIO

Amnistía Internacional, en el marco de su trabajo con las autoridades españolas a fin de que hagan suyas las recomendaciones incluidas en sus informes, con frecuencia ha tropezado con alegaciones por parte de la administración central sobre sus limitaciones ante competencias delegadas a las Comunidades Autónomas. Entre estas competencias se encuentran, de acuerdo a la Constitución española, las relativas a asistencia social, sanidad e higiene¹⁸. Amnistía Internacional es respetuosa con la organización político-administrativa que un Estado ha dispuesto, a la vez que tiene en cuenta las normas que ese Estado ha establecido con carácter general para garantizar los derechos humanos de todas las personas en todo su territorio nacional. Por ejemplo, en relación a la respuesta del Estado español en materia de violencia contra las mujeres a manos de sus parejas y ex parejas, Amnistía Internacional retomó lo que ya había sido advertido en 1999 por el Comité que vigila la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres sobre posibles desigualdades territoriales¹⁹. Amnistía Internacional ha recordado a las autoridades españo-

18 Constitución española, Artículos 148.20 (asistencia social) y 148.21 (sanidad e higiene).

19 *Observaciones finales del Comité. para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer al Estado español*, 1999; Naciones Unidas. Asamblea General, 21 periodo de sesiones, Doc de la ONU A/54/38 párr.

las con insistencia que España no puede escudarse en sus disposiciones o arreglos internos para incumplir sus obligaciones adquiridas como Estado con el respeto de los derechos humanos²⁰. Además, la propia Constitución española, en su artículo 149.1, reserva como “competencia exclusiva” del Estado “la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales”. Adicionalmente, en su artículo 150.3 ha establecido que: “El Estado podrá dictar Leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas, aun en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas, cuando así lo exija el interés general. Corresponde a las Cortes Generales, por mayoría absoluta de cada Cámara, la apreciación de esta necesidad”. Cabe finalmente anotar que el Artículo 96.1 de la Constitución española expresa que: “Los Tratados internacionales válidamente celebrados, una vez publicados oficialmente en España, formarán parte del ordenamiento interno. Sus disposiciones solo podrán ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en los propios Tratados o de acuerdo con las normas generales del Derecho Internacional”.

Tanto en materia de infancia como en el ámbito de la salud existen en España normas y políticas públicas generales de ámbito estatal, a las que hay que sumar la legislación emanada de los parlamentos de las Comunidades Autónomas, así como las políticas y regulaciones para la gestión de las competencias delegadas. Ello supone una gran complejidad normativa que, sin embargo, no puede invocarse en menoscabo de los derechos humanos de los niños y las niñas o para sustraerse de las obligaciones al respecto que vinculan a todo el Estado español.

En 2002, con ocasión del 2º examen periódico de España, el Comité de los Derechos del Niño comprendió en sus *Observaciones finales*²¹, bajo el epígrafe *Niños privados de un entor-*

236/277:

“Principales esferas de preocupación y recomendaciones

1. El Comité observa que en la Constitución de España se establece un nivel elevado de descentralización y que las competencias en materia de igualdad de oportunidades se han transferido a las comunidades autónomas. Si bien dicha descentralización puede facilitar una mayor participación de los ciudadanos, y en particular de la mujer, en los procesos de adopción de decisiones, el Comité expresa su preocupación porque, al no existir mecanismos de vigilancia eficaces en el Gobierno nacional, dicha descentralización pueda dar lugar a que la mujer goce de los derechos que se protegen en virtud de la Convención de forma desigual en el Estado parte.

2. El Comité recomienda que el Gobierno supervise minuciosamente las medidas en materia de igualdad que se tomen en las comunidades autónomas, así como su coherencia y su coordinación con la política nacional en materia de igualdad. Asimismo, el Comité insta al Gobierno a que establezca fuertes vínculos entre el gobierno central y los gobiernos locales y preste pleno apoyo a la Conferencia Sectorial de la Mujer para que ésta pueda ejercer plenamente su función de mecanismo de colaboración entre los gobiernos central y regionales”.

20 En aquellos Estados organizados incluso bajo estructuras federales, el que asume la responsabilidad internacional es el Estado Federal, quien responde por la conducta de los Estados federados y no puede evitar esa responsabilidad alegando que sus poderes constitucionales de control sobre ellas son insuficientes para exigir el cumplimiento de las obligaciones internacionales. Ver el asunto LaGrand en la Corte Internacional de Justicia (Germany v. United States of America, Provisional Measures ICJ Reports, 1999, p. 9 y 16). Véase también fallo del 27 de junio de 2001.

21 Documento ONU: CRC/C/15/Add.185, del 13 de junio de 2002.

no familiar, los siguientes párrafos con dos recomendaciones expresas pertinentes también al tema de este informe.

32. El Comité observa con preocupación que existen distintos procedimientos de protección de la infancia en las 17 comunidades autónomas y que éstos no son siempre compatibles con el interés superior del niño, especialmente por cuanto se refiere a los niños acogidos en familias de adopción. Además, observa que es insuficiente el número de juzgados de familia que se ocupan de la protección de los niños que no han tenido problemas con la ley, y que los trámites judiciales progresan con gran lentitud.

33. El Comité recomienda al Estado Parte que:

a) Vele por que los procedimientos de protección de la infancia se basen en unas normas mínimas comunes y sean compatibles con el interés superior del niño;

b) Asigne mayores recursos económicos y humanos a los juzgados de familia para que puedan desempeñar su labor con mayor celeridad.

Igualmente el Comité, también en dicha ocasión, instó al Estado español, a la luz del artículo 4 de la Convención, a que²²

a) Estudie formas de garantizar a todos los niños igual acceso al mismo nivel de servicios, independientemente del lugar en que vivan, por ejemplo estableciendo unos criterios mínimos nacionales para la aplicación de las disposiciones de la Convención, en particular en las esferas de la salud, la enseñanza y otros servicios de bienestar social, y asignando recursos a tal efecto;

b) Defina claramente sus prioridades con respecto a los derechos del niño a fin de garantizar que se asignen medios hasta el máximo de los recursos de que se disponga para la plena realización de los derechos económicos, sociales y culturales del niño, en particular de los niños pertenecientes a los grupos más vulnerables de la sociedad; y

c) Determine la cuantía y la proporción del presupuesto que se destina a los niños a nivel nacional, regional y local a fin de evaluar la repercusión y los efectos del gasto en favor de la infancia.

Con respecto a las recomendaciones anteriores del Comité (al primer informe periódico de España), éste había expresado con ocasión de sus observaciones al segundo informe:

11. El Comité lamenta que no se haya prestado suficiente atención a algunas de las preocupaciones y recomendaciones que expresó y formuló al examinar el informe inicial del Estado Parte (CRC/C/8/Add.6), en particular las que figuran en los párrafos 12 (coordinación), 13 (recopilación de datos), 14 (recursos para la infancia), 16 (no discriminación), 18 (legislación), 22 (niños solicitantes de asilo y niños no acompañados) y 23 (ratificación de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los

22 Documento ONU: CRC/C/15/Add.185, del 13 de junio de 2002, párrafo 18.

Trabajadores Migratorios y de sus Familiares). Esas preocupaciones y recomendaciones se reiteran en el presente documento.

12. El Comité insta al Estado Parte a que haga todo lo posible por seguir las recomendaciones contenidas en las observaciones finales sobre el informe inicial que todavía no se hayan aplicado, y a que aborden las cuestiones que son motivo de preocupación enumeradas en las presentes observaciones finales sobre el segundo informe periódico.

El Estado español tiene ahora ante sí la tarea de rendir cuentas sobre el cumplimiento de la Convención de los Derechos del Niño, y aportar información sobre cuestiones que han motivado preocupación como es la situación de los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes en los denominados Centros de Protección Terapéuticos. Amnistía Internacional confía en que el examen periódico de España en septiembre de 2010 ante el Comité que vigila la Convención de los Derechos del Niño, al igual que la información que debe rendir en noviembre al Comité que vigila la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles Inhumanos o Degradantes, se conviertan en oportunidades que animen a las autoridades españolas a una respuesta sin más dilaciones y con todos los medios a su alcance, que refleje una decidida voluntad política por honrar sus compromisos internacionales y cumplir con sus deberes de respetar y hacer respetar, proteger y hacer realidad los derechos de los niños y las niñas en necesidad de protección especial, que incluyen a quienes se encuentran en los Centros de Protección Terapéuticos. En este informe de seguimiento, Amnistía Internacional reitera, a la luz de la información que ha continuado recibiendo, los principales motivos de preocupación expuestos en su informe de 2009 e insta a las autoridades a dar cumplimiento a sus obligaciones bajo la CDN, en particular en lo que concierne a los siguientes artículos:

Artículo 2: Principio de no discriminación²³

Artículo 3: Medidas concernientes a niños y niñas que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social-interés superior del niño y la niña²⁴

23 Artículo 2

1. Los Estados Partes respetarán los derechos enunciados en la presente Convención y asegurarán su aplicación a cada niño sujeto a su jurisdicción, sin distinción alguna, independientemente de la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional, étnico o social, la posición económica, los impedimentos físicos, el nacimiento o cualquier otra condición del niño, de sus padres o de sus representantes legales.
2. Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para garantizar que el niño se vea protegido contra toda forma de discriminación o castigo por causa de la condición, las actividades, las opiniones expresadas o las creencias de sus padres, o sus tutores o de sus familiares.

24 Artículo 3

1. En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño.
2. Los Estados Partes se comprometen a asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar, teniendo en cuenta los derechos y deberes de sus padres, tutores u otras personas responsables de él ante la ley y, con ese fin, tomarán todas las medidas legislativas y administrativas adecuadas.
3. Los Estados Partes se asegurarán de que las instituciones, servicios y establecimientos encargados del cuidado o la protección de los niños cumplan las normas establecidas por las autoridades competentes, especialmente en materia de seguridad, sanidad, número y competencia de su personal, así como en relación con la existencia de una supervisión adecuada.

Artículo 4: Sobre medidas a cargo del Estado para dar efectividad a los derechos reconocidos en la CDN²⁵

Artículo 6: Derecho intrínseco a la vida, la supervivencia y al desarrollo²⁶

Artículo 9: Sobre relaciones con los padres²⁷

Artículo 12: Derecho de los niños y las niñas a ser escuchados²⁸

Artículo 24 : Sobre el derecho a la salud de los niños y las niñas²⁹

25 Artículo 4. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la presente Convención. En lo que respecta a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes adoptarán esas medidas hasta el máximo de los recursos de que dispongan y, cuando sea necesario, dentro del marco de la cooperación internacional

26 Artículo 6.

1. Los Estados Partes reconocen que todo niño tiene el derecho intrínseco a la vida.
2. Los Estados Partes garantizarán en la máxima medida posible la supervivencia y el desarrollo del niño.

27 Artículo 9

1. Los Estados Partes velarán por que el niño no sea separado de sus padres contra la voluntad de éstos, excepto cuando, a reserva de revisión judicial, las autoridades competentes determinen, de conformidad con la ley y los procedimientos aplicables, que tal separación es necesaria en el interés superior del niño. Tal determinación puede ser necesaria en casos particulares, por ejemplo, en los casos en que el niño sea objeto de maltrato o descuido por parte de sus padres o cuando éstos viven separados y debe adoptarse una decisión acerca del lugar de residencia del niño.
2. En cualquier procedimiento entablado de conformidad con el párrafo 1 del presente artículo, se ofrecerá a todas las partes interesadas la oportunidad de participar en él y de dar a conocer sus opiniones.
3. Los Estados Partes respetarán el derecho del niño que esté separado de uno o de ambos padres a mantener relaciones personales y contacto directo con ambos padres de modo regular, salvo si ello es contrario al interés superior del niño.
4. (...)

28 Artículo 12

1. Los Estados Partes garantizarán al niño que esté en condiciones de formarse un juicio propio el derecho de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que afectan al niño, teniéndose debidamente en cuenta las opiniones del niño, en función de la edad y madurez del niño.
2. Con tal fin, se dará en particular al niño oportunidad de ser escuchado, en todo procedimiento judicial o administrativo que afecte al niño, ya sea directamente o por medio de un representante o de un órgano apropiado, en consonancia con las normas de procedimiento de la ley nacional.

29 Artículo 24

1. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud y a servicios para el tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación de la salud. Los Estados Partes se esforzarán por asegurar que ningún niño sea privado de su derecho al disfrute de esos servicios sanitarios.
2. Los Estados Partes asegurarán la plena aplicación de este derecho y, en particular, adoptarán las medidas apropiadas para:
 - a) Reducir la mortalidad infantil y en la niñez;
 - b) Asegurar la prestación de la asistencia médica y la atención sanitaria que sean necesarias a todos los niños, haciendo hincapié en el desarrollo de la atención primaria de salud;
 - c) Combatir las enfermedades y la malnutrición en el marco de la atención primaria de la salud mediante, entre otras cosas, la aplicación de la tecnología disponible y el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable salubre, teniendo en cuenta los peligros y riesgos de contaminación del medio ambiente;
 - d) Asegurar atención sanitaria prenatal y postnatal apropiada a las madres;
 - e) Asegurar que todos los sectores de la sociedad, y en particular los padres y los niños, conozcan los principios básicos de la salud y la nutrición de los niños, las ventajas de la lactancia materna, la higiene y el saneamiento ambiental y las medidas de prevención de accidentes, tengan acceso a la educación

Artículo 37: Sobre tortura, tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Menores privados de su libertad³⁰

Artículo 39: Sobre recuperación física y psicológica y la reintegración social de menores víctimas de abandono, explotación o abuso; tortura u otra forma de tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, en un ambiente que fomente la salud, el respeto de sí mismo y la dignidad del niño³¹

3. RESPUESTA DEL ESTADO ESPAÑOL: PASOS DADOS 2009-2010

Tras la publicación de los respectivos informes del Defensor del Pueblo español y de Amnistía Internacional, algunos parlamentos autonómicos convocaron comparecencias con el fin de explicar la gestión de los centros de menores en sus comunidades autónomas. Al respecto se habían celebrado la comparecencia en Madrid de la Directora Gerente del Instituto Madrileño del Menor y la Familia (IMMF)³², en Navarra de la Directora General de Familia, Infancia y

pertinente y reciban apoyo en la aplicación de esos conocimientos;

f) (...)

3. (...)

4. (...)

30 Artículo 37. Los Estados Partes velarán por que:

a) Ningún niño sea sometido a torturas ni a otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. No se impondrá la pena capital ni la de prisión perpetua sin posibilidad de excarcelación por delitos cometidos por menores de 18 años de edad;

b) Ningún niño sea privado de su libertad ilegal o arbitrariamente. La detención, el encarcelamiento o la prisión de un niño se llevará a cabo de conformidad con la ley y se utilizará tan sólo como medida de último recurso y durante el período más breve que proceda;

c) 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. En particular, todo niño privado de libertad estará separado de los adultos, a menos que ello se considere contrario al interés superior del niño, y tendrá derecho a mantener contacto con su familia por medio de correspondencia y de visitas, salvo en circunstancias excepcionales;

d) Todo niño privado de su libertad tendrá derecho a un pronto acceso a la asistencia jurídica y otra asistencia adecuada, así como derecho a impugnar la legalidad de la privación de su libertad ante un tribunal u otra autoridad competente, independiente e imparcial y a una pronta decisión sobre dicha acción.

31 Artículo 39. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para promover la recuperación física y psicológica y la reintegración social de todo niño víctima de: cualquier forma de abandono, explotación o abuso; tortura u otra forma de tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; o conflictos armados. Esa recuperación y reintegración se llevarán a cabo en un ambiente que fomente la salud, el respeto de sí mismo y la dignidad del niño.

32 El 4 de mayo de 2010 tuvo lugar la comparecencia de la Directora Gerente del Instituto Madrileño del Menor y la Familia ante la Comisión de Familia y Asuntos Sociales de la Asamblea de Madrid.

Consumo³³ y en Cataluña del Síndic de Greuges³⁴ ante sus respectivos parlamentos autonómicos. Además, Amnistía Internacional comparecía, a petición propia y propuesta por el Grupo Mixto, ante una Comisión Especial del Senado para presentar las preocupaciones y recomendaciones del informe³⁵. Por otra parte, Amnistía Internacional, tras el lanzamiento de su informe en 2009, ha enviado y solicitado información y ha sostenido reuniones con autoridades del Gobierno central y de las Comunidades Autónomas que fueron comprendidas en su informe. Así, la organización se reunió con la Ministra de Sanidad y Políticas Sociales³⁶, la Fiscalía General del Estado a través de la Fiscal Coordinadora de Menores³⁷ y con la oficina del Defensor del Pueblo, a través de la Adjunta Primera.³⁸ En el plano autonómico, la organización mantuvo reuniones con la Consejera de Familia y Asuntos Sociales de la Comunidad de Madrid³⁹ y la Consejera de Acción Social y Ciudadanía de la Generalitat de Cataluña⁴⁰, así como con la Subdirectora de Infancia y Familia de la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social de la Junta de Andalucía⁴¹. También se mantuvo una reunión con la Directora General de Familia, Infancia y Consumo de la Comunidad Foral de Navarra con motivo de un caso procedente de esa comunidad y que fuera incluido en el informe.⁴² Además se realizaron reuniones e intercambio de información con los Fiscales de Menores de Barcelona⁴³ y con la Fiscalía de la Comunidad de Madrid⁴⁴. Con relación a Andalucía, la organización se reunió con la Fiscal Coordinadora de Menores y el Fiscal de Menores en Sevilla⁴⁵. En Cataluña la

33 El 11 de febrero de 2010 se celebró una sesión de trabajo a puerta cerrada en la Comisión de Asuntos Sociales, Familia, Juventud y Deporte del Parlamento Navarro para que la Directora General de Familia, Infancia y Consumo informara sobre el suceso acaecido en el Centro de Menores para el cumplimiento de medidas judiciales, gestionado por la Fundación Ilundain-Harritz Berri.

34 El 21 de diciembre de 2009 compareció el Síndic de Greuges ante el Parlamento Catalán.

35 El 10 de mayo 2010, comparecencia de Amnistía Internacional ante la Comisión Especial de Estudio de la Problemática de la Adopción Nacional y otros Temas Afines del Senado.

36 D^a Trinidad Jiménez, reunión sostenida el día 11 de febrero del 2010.

37 D^a Consuelo Madrigal, reunión sostenida el 17 de febrero de 2010.

38 D^a María Luisa Cava de Llano, reunión sostenida el 3 de febrero de 2010. Desde el 1 de julio se ha convertido en la Defensora del Pueblo en funciones al terminar su mandato como tal D. Enrique Múgica Herzog.

39 D^a Engracia Hidalgo Tena, reunión celebrada el 15 de junio de 2010.

40 D^a Carme Capdevila, reunión mantenida el 11 de febrero de 2010.

41 D^a Soledad Jiménez González, reunión sostenida el 25 de marzo de 2010.

42 Caso que tuvo como desenlace final el suicidio de un menor conducido hacia un centro de reforma.

43 D. Juan José Márquez Bonheví, reunión sostenida el 10 de febrero de 2010.

44 Reunión el 9 de abril de 2010 con el Fiscal Superior de la Fiscalía de la Comunidad de Madrid, Manuel Boix Blázquez.

45 Reunión de 20 de julio de 2010 en Sevilla con la Fiscal Coordinadora de Menores, D^a María Auxiliadora de la Rosa Moreno y el Fiscal de Menores D. Daniel Valpuesta Contreras.

organización se reunió con el Síndic de Greuges⁴⁶. Igualmente, han tenido lugar reuniones y se ha contactado con parlamentarios y portavoces de partidos políticos. También con la Comisión de Familia y Asuntos Sociales de la Asamblea de Madrid y la Comisión de Igualdad y Bienestar Social del Parlamento Andaluz.

Cabe indicar que Amnistía Internacional también remitió su informe días antes de su lanzamiento en diciembre de 2009 al Presidente del Gobierno y a los Presidentes de las Comunidades Autónomas de Andalucía, Cataluña y Madrid. Más de 10.000 personas se han movilizado hasta la fecha⁴⁷ con una petición dirigida al Presidente de Gobierno⁴⁸.

46 Reunión el 20 de diciembre de 2009 con Xavier Bonal, Adjunto para la Defensa de los Derechos de la Infancia del Síndic de Greuges.

47 Última visita el 10 de agosto de 2010.

48 <http://www.es.amnesty.org/exigedignidad/actua/ninos-y-ninas-en-centros-de-proteccion-terapeuticos-en-espana/>

Sr. José Luis Rodríguez Zapatero

Presidente del Gobierno de España

Señor Presidente:

En el marco del vigésimo aniversario de la Convención de los Derechos del Niño, le recordamos que la protección de los niños y las niñas debe ser un asunto prioritario para su Gobierno.

Sin embargo, Amnistía Internacional expresa su preocupación ante la situación que afrontan los y las menores al ingresar en los centros terapéuticos bajo el sistema de protección del Estado. Estos niños y niñas se encuentran en ocasiones en condiciones de mayor vulnerabilidad, debido, entre otros motivos, a su invisibilidad y a la falta de supervisión y control de los centros por las autoridades competentes.

Son necesarios avances concretos y coordinados en los ámbitos de sanidad, políticas sociales y justicia, que aseguren una efectiva protección a los y las menores en todo el territorio del Estado desde un enfoque basado en derechos humanos.

Por ello, le pido que el Gobierno español:

- Exija que las denuncias de posibles abusos se investiguen rápida y exhaustivamente, y se facilite a los menores el acceso a un recurso judicial efectivo y a reparaciones justas y oportunas.
- Produzca y publique estadísticas que permitan cuantificar el número de menores, así como el número de plazas y centros terapéuticos en el sistema de protección en toda España.
- Adopte medidas concretas para garantizar el control, la inspección y rendición de cuentas de los organismos y entidades privadas que se encarguen de la gestión de estos centros.
- Destine los máximos recursos tanto económicos como legales y políticos para garantizar una protección efectiva y coordinada en todo el territorio del Estado.
- Modifique la Ley Orgánica de Protección Jurídica del Menor 1/1996 para que establezca unos estándares claros sobre la situación jurídica de los y las menores internados en Centros de Protección Terapéuticos y asegure el acceso a medidas de reparación para las víctimas de abusos.

Amnistía Internacional presentó al Gobierno español con el informe de diciembre de 2009 unas recomendaciones⁴⁹ muy detalladas seguidas de unos indicadores⁵⁰ para evaluar su cumplimiento.

49 Para ver las recomendaciones completas referirse al informe *“Si vuelvo, ¿me mato!”*. *Menores en Centros de Protección Terapéuticos en España*, publicado el 15 de diciembre de 2009, páginas 95 a 100.

50 Para ver los indicadores referirse al informe *“Menores en Centros de Protección Terapéuticos ¿Si vuelvo, me mato!”*, publicado el 15 de diciembre de 2009, páginas 101 y 102.

A efectos de este informe, esas recomendaciones han sido agrupadas en torno a cuatro bloques: sobre recopilación y disponibilidad de datos; sobre legislación y mecanismos institucionales que aseguren en todo el territorio nacional derechos y garantías para niños, niñas y adolescentes bajo el sistema de protección; sobre prevención, investigación y persecución de abusos, sanción de los responsables, reparación a las víctimas y eliminación de toda práctica prohibida por instrumentos internacionales o en contravención de la CDN; y sobre políticas públicas en salud e infancia.

En lo que concierne a la administración central, si bien Amnistía Internacional ha reconocido su disposición al diálogo a través del Ministerio de Sanidad y Política Social, no se han hecho públicas medidas concretas que la organización pueda considerar como reflejo de un auténtico interés por avanzar. En la primera semana de agosto, y contando con el requerimiento previo a las autoridades españolas por el Comité de los Derechos del Niño en relación a información adicional con vistas al próximo examen periódico sobre España, se ha podido conocer, a través de lo informado por el Estado español al Comité como “documento aprobado” en reunión de la Comisión de Directores/as Generales de Infancia, un “protocolo básico de actuación en centros y/o residencias con menores diagnosticados de trastornos de conducta”. Pese a que Amnistía Internacional se interesó en repetidas ocasiones sobre el estado de dicho protocolo, la organización no fue informada por parte de las autoridades a las que se dirigió, en relación a su aprobación ni sobre su contenido.

A la luz de lo que este informe de seguimiento presenta, la información transmitida a la organización por el Ministerio de Sanidad y Política Social crea serias dudas sobre la voluntad política de sus autoridades por pasar a la acción. Igualmente, la información transmitida por el Estado español al Comité de los Derechos del Niño, acentúa la preocupación en torno a un interés real por modificar la situación denunciada y rendir cuentas de manera constructiva.

Del lado de las autoridades autonómicas con competencias directas en la protección de menores, éstas han sido en términos mayoritarios renuentes a considerar con seriedad los motivos de preocupación y dar pasos al respecto. En particular las autoridades de las Comunidades Autónomas que fueron objeto de un examen más detenido en el informe de diciembre de 2009 de Amnistía Internacional⁵¹, han mantenido básicamente posturas defensivas, aceptando excepcionalmente y puntualmente la necesidad de abordar algunas dimensiones de la situación denunciada. En sus intervenciones y declaraciones públicas, algunas autoridades han llegado a tratar la situación denunciada como un asunto de simple alarma social. En este sentido, el Defensor del Menor de la Comunidad de Madrid se expresó en los siguientes términos en su comparecencia el pasado 17 de marzo de 2009⁵²: *“El informe del Defensor del Pueblo es de valor incalculable, y lo digo sinceramente, por cuanto pone de manifiesto déficits en varios de los centros visitados en todo el territorio nacional. Sin embargo, una vez más se hace necesario apelar al rigor y a la prudencia por cuanto estamos tratando situacio-*

51 Comunidades Autónomas de Andalucía, Cataluña y Madrid.

52 Diario de Sesiones de la Asamblea de Madrid de 17 de marzo de 2009. Comparecencia del Sr. Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid, a petición del Grupo Parlamentario Socialista, al objeto de informar sobre su valoración del Informe del Defensor del Pueblo que afecta a los “Centros terapéuticos para menores con trastornos de salud mental y de conducta” de la Comunidad de Madrid. Acceder en: http://www.defensordelmenor.org/upload/documentacion/comparecencias/ComparecenciaAsamblea17_03_09.pdf

nes muy delicadas, y una incorrecta interpretación de lo que el propio informe del Defensor del Pueblo manifiesta puede generar una gran alarma social, como así ha sucedido”.

El Defensor del Menor de la Comunidad de Madrid no había realizado ningún informe especializado previo o inmediato al informe del Defensor del Pueblo, informes que sí habían sido preparados por el Defensor del Pueblo Andalúz o el Síndic de Greuges en Cataluña.

Aunque Amnistía Internacional valora la disposición mostrada por el gobierno central para dialogar, preocupa a la organización que tras este diálogo, los avances en medidas concretas sean mas bien pobres e incluso prescindan del requisito de publicidad como ha sido el caso del “protocolo” antes mencionado. Es inquietante que pese al interés manifestado por la organización⁵³, de momento sólo podamos conocer la información transmitida al Comité de los Derechos del Niño, información que además, se limita a reproducir, sin cambios, la normativa actual sobre la entrada de los y las menores en tales centros, señalando que ésta “*se llevará a cabo previa valoración o diagnóstico*⁵⁴ por el órgano correspondiente de la Comunidad Autónoma”. La organización no se encuentra en disposición de valorar el contenido de un documento que desconoce, ni si éste se encuentra en línea con las obligaciones de la CDN y si contribuye a que los derechos de los niños y niñas en Centros de Protección Terapéuticos sean garantizados.

En realidad, la actual situación no se ha movido sustancialmente respecto de lo que el Estado español informara en 2009 al Comité contra la Tortura. Incluso lo informado entonces debería ser revisado, a la luz de la información recabada por Amnistía Internacional tras realizar un seguimiento de esas cuestiones y tras las entrevistas sostenidas con las autoridades posteriores al lanzamiento del informe de la organización.

En efecto, durante el año 2009, el Comité contra la Tortura, con ocasión del examen periódico de España, se dirigió a las autoridades españolas preguntando sobre las medidas adoptadas a raíz de las denuncias recogidas en el informe del Defensor del Pueblo español sobre menores en Centros de Protección Terapéuticos. En concreto, dentro de la *Lista de cuestiones que deben abordarse al examinar el quinto informe periódico de España*⁵⁵ se incluyó como pregunta 19 la siguiente en atención al artículo 11⁵⁶ de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas, Inhumanos o Degradantes: “*Sírvanse formular observaciones respecto*

53 El Ministerio de Sanidad y Política Social, mediante carta de fecha 28 de abril de 2010, recibida por Amnistía Internacional el 11 de mayo, en seguimiento de la reunión sostenida el 11 de febrero, informó que el llamado “*Protocolo de Intervención*” se encontraba en su última fase de elaboración. Mediante fax de 28 de junio de 2010 dirigido al Director General de Política Social de las Familias y la Infancia del Ministerio de Sanidad y Asuntos Sociales, la organización volvió a interesarse por los contenidos y estado del protocolo. A la fecha de cierre de este informe a casi cuatro meses del último anuncio no se tenían novedades.

54 El subrayado es nuestro. No se entiende si la valoración puede prescindir de un diagnóstico en materia de salud mental, al emplearse un término habitualmente entendido como disyuntivo.

55 Documento ONU CAT/C/ESP/5.

56 Artículo 11: “*Todo Estado Parte mantendrá sistemáticamente en examen las normas e instrucciones, métodos y prácticas de interrogatorio, así como las disposiciones para la custodia y el tratamiento de las personas sometidas a cualquier forma de arresto, detención o prisión en cualquier territorio que esté bajo su jurisdicción, a fin de evitar todo caso de tortura*”.

del informe del Defensor del Pueblo, hecho público en 2009, sobre los centros de protección de menores con trastornos de conducta y en situación de dificultad social. ¿Qué medidas se han adoptado para responder a las preocupaciones y las recomendaciones expresadas, en particular las relativas a casos de administración obligatoria de medicamentos contra la voluntad de los niños y el recurso a la práctica del aislamiento? Sírvanse indicar también a qué tipo de niños se interna en esos centros, el número de niños internados y el período de internamiento”.

En respuesta a dicha pregunta, el Gobierno español expresó lo siguiente⁵⁷:

- 205. En relación con la cuestión de referencia, procede informar que de acuerdo con el artículo 2 de la Ley orgánica Nº 1/1996 de protección jurídica del menor, cuantas medidas se adopten al amparo de dicha ley deberán tener un carácter educativo, así como primar en la aplicación de la misma el interés superior del menor.
- 206. Conviene señalar que las competencias en materia de protección de menores, de acuerdo con la Constitución española y con la citada Ley orgánica Nº 1/1996 se encuentran transferidas a las Comunidades Autónomas.
- 207. No obstante, desde la Dirección General de Política Social, de las Familias y de la Infancia se trabaja en el impulso para promover la coordinación en materia de protección a la infancia que se viene desarrollando a través de conferencias sectoriales de asuntos sociales, la Comisión Interautonómica de Directores Generales de Infancia y Comisiones Técnicas Interautonómicas y el Observatorio de la Infancia.
- 208. En concreto, el informe del Defensor del Pueblo que aquí se indica fue un tema que, por parte del Ministerio de Igualdad, ya se sometió a la Conferencia Sectorial de Asuntos Sociales celebrada el 17 de febrero de 2009. De conformidad con el acuerdo que fue adoptado en la misma se ha abordado esta cuestión en diferentes foros como la Comisión Interautonómica de Directores Generales de Infancia, órgano de coordinación interautonómica promovido desde la Secretaría General de Política Social y Consumo, Dirección General de Política Social, de las Familias y de la Infancia, en cuyo ámbito se está trabajando al respecto.
- 209. Igualmente se ha tratado esta cuestión en el mencionado Observatorio de la Infancia, órgano colegiado que se encuentra adscrito a la Secretaría General de Política Social y Consumo del Ministerio de Sanidad y Política Social, y del que forman parte todas las instituciones con funciones en materia de infancia, teniendo por objeto la construcción de un sistema de información con capacidad para conocer el grado de bienestar y calidad de vida de la población infantil. También en este ámbito se están llevando a cabo trabajos específicos sobre esta materia.
- 210. En definitiva, el propósito de estos trabajos va encaminado a elaborar conjuntamente con las Comunidades Autónomas un protocolo básico para la atención de los menores

57 Documento ONU CAT/C/ESP/Q/5/Add.1 del 22 de septiembre de 2009. Respuestas por escrito del gobierno de España a la lista de cuestiones (CAT/C/ESP/Q/5) que deben abordarse al examinar el quinto informe Periódico de España (CAT/C/ESP/5).

en situación de dificultad social, acogidos en centros de protección, que sistematice la intervención profesional, incremente la calidad y facilite la evaluación, todo ello como garantía de sus derechos, tal como fue aprobado por el Congreso de los Diputados en su sesión de 19 de mayo de 2009 con motivo del debate de política general en torno al estado de la nación española.

Amnistía Internacional quiere hacer notar la poca relevancia de los pasos dados que entonces fueron informados a dicho Comité, a la vez que desea exponer sus consideraciones sobre la respuesta de las autoridades españolas al informe del Defensor del Pueblo español de febrero de 2009 y a las principales recomendaciones de la organización contenidas en el informe de diciembre 2009. En relación a lo avanzado ante la realidad denunciada por el Defensor del Pueblo español, cabe tener muy en cuenta lo expuesto por el propio Defensor del Pueblo español en su nota informativa del 25 de marzo de 2010⁵⁸ y en su informe a las Cortes Generales correspondiente al 2009 y hecho público en junio de 2010⁵⁹. En ambos documentos señala que, transcurrido un tiempo prudencial desde la presentación oficial del referido informe, el Defensor del Pueblo estimó conveniente efectuar un *“seguimiento de las recomendaciones formuladas a las distintas administraciones públicas, con el fin de verificar su aceptación y conocer las posibles medidas adoptadas para dar cumplimiento a las recomendaciones de nuestro estudio”*. En su nota informativa del 25 de marzo expone que: *“La mayoría de las administraciones ha respondido sobre actuaciones emprendidas como consecuencia de estas recomendaciones”*, y de manera concreta hace referencia al nuevo modelo de gestión en la Comunidad de Castilla-La Mancha. En su informe a las Cortes Generales da cuenta de medidas a cargo de las distintas comunidades autónomas, como las anunciadas o emprendidas en Castilla-La Mancha, Andalucía, Murcia, Comunidad Valenciana, Aragón, Canarias, País Vasco⁶⁰, Extremadura e Islas Baleares. Las medidas reseñadas por el Defensor del Pueblo español no son de la misma naturaleza, y no se menciona el estado de avance de las medidas. En dicha relación no fueron incluidas medidas procedentes de la Comunidad Autónoma de Cataluña ni de la Comunidad Autónoma de Madrid. Sin embargo, llama la atención la nota informativa del Defensor del Pueblo español del 25 de marzo, que desmiente una información facilitada por las autoridades madrileñas en relación a un Centro de Protección Terapéutico ubicado en la Comunidad de Madrid. La nota informativa aclara que: *“Dicha visita fue la primera y única que se ha realizado al referido establecimiento”*, por lo que no resulta cierta la información aparecida en algunos medios de comunicación, según la cual *“desde la Consejería de Asuntos Sociales indicaron que el pasado noviembre representantes del Defensor del Pueblo visitaron el centro sin transmitir a la Comunidad de Madrid ninguna queja”*.

Con relación a la administración central, el Defensor del Pueblo español se limita a mencionar en su informe a las Cortes Generales en junio de 2010 la creación de un grupo de trabajo promovido por el Ministerio de Sanidad y Política Social, conforme a lo anunciado por el

58 Nota informativa en torno a presuntas irregularidades en el Centro Hogar del Menor de Galapagar, del 25 de marzo de 2010. Descargable en: http://www.defensordelpueblo.es/herramientas/admin_noticias/uploads/nota%20informativa%20centro%20menores%20galapagar%20mail.pdf

59 Descargable en: <http://www.defensordelpueblo.es/documentacion/informesanuales/Informe2009.pdf>

60 Diputación Foral de Álava.

Gobierno en el debate sobre el Estado de la Nación,⁶¹ previo acuerdo de los directores generales de todas las Consejerías competentes. A dicha fecha informaba que *“[e]n la actualidad se encuentra en fase de deliberación y está estudiando la viabilidad de elaborar un Protocolo sobre intervención en centros de protección de menores con trastornos de conducta. Por ello, esta institución, al objeto de conocer las posibles medidas tomadas por este Ministerio, inició en diciembre de 2009 una investigación de oficio con el mencionado departamento”*.

En su informe a las Cortes Generales en junio de 2010, el Defensor del Pueblo español presentaba como *“repercusiones concretas”*, información sobre el cierre de algunos centros⁶² o la retirada de subvenciones.⁶³ El Defensor añadía que *“asimismo y de manera informal, nos han llegado informaciones sobre la mejora en la calidad de la atención dispensada a los menores en algunos centros (por ejemplo, han sido clausuradas o acondicionadas las celdas de aislamiento de algunos centros) y, en cierto modo —dato que resulta particularmente relevante— se ha roto la sensación de impunidad que existía en las actuaciones dentro de los centros”*. La apreciación del Defensor del Pueblo español al respecto, sin embargo, no es compartida por Amnistía Internacional, más aún si reconoce que los datos han sido obtenidos de manera informal. La organización considera que hay al respecto todavía un largo camino por recorrer. De hecho, el propio Defensor del Pueblo español reconoce que siguen llegando quejas *“en las que continúan denunciándose irregularidades en el sistema de protección de menores y vulneraciones de derechos de los niños ingresados en estos centros (...)”*. Y en consecuencia manifiesta que *“debemos instar una vez más a la adopción de medidas urgentes para revisar un sistema de protección que no está dando los resultados deseados, no siempre es satisfactorio para los educadores, y en muy pocos casos para los educandos, que manifiestan un elevado índice de insatisfacción, tanto durante su permanencia en estos recursos de acogida, como cuando, al cumplir los 18 años, han de abandonar el centro aunque no hayan superado su programa de intervención terapéutica”*.

En lo que concierne al grupo de trabajo y la elaboración de un *Protocolo sobre intervención en centros de protección de menores con trastornos de conducta*, debe advertirse que en abril de 2010 el Ministerio de Sanidad y Política Social informaba a Amnistía Internacional en los siguientes términos:

“En relación con las denuncias efectuadas por Amnistía Internacional con respecto a la intervención con menores internados en centros terapéuticos, al tratarse de un tema de

61 El debate sobre el Estado de la Nación a que hace referencia el Defensor del Pueblo tuvo lugar el 12 y 13 de mayo de 2009.

62 El cierre del centro Tetuán en Madrid (julio de 2007), tras la visita realizada por la Defensoría del Pueblo español, y cierre de los centros Nuestra Señora de la Paz (septiembre 2009) y Casa Joven (octubre 2009), en Castilla-La Mancha, y traslado de los menores al nuevo Centro socio-sanitario de atención especializada de menores de Toledo.

63 Informe del Defensor del Pueblo español a las Cortes Generales correspondiente al 2009, junio 2010, páginas 736-737: *“Retirada de subvenciones, tanto públicas como privadas, y conciertos con entidades que no han sido bien valoradas en nuestro informe. A este respecto, cabe resaltar que, el 29 de febrero de 2009, el Ayuntamiento de la ciudad de Murcia paralizó la propuesta de cesión de terrenos a la Fundación O’Belén para la construcción de un nuevo centro de protección de menores en Murcia. Por su parte, el pleno de la Diputación de Guadalajara ha acordado recientemente (el 20 de noviembre) dejar de formar parte del Patronato de la Fundación O’Belén”*.

competencia de las Comunidades Autónomas y resultar de interés para todas las entidades de protección de menores, se acordó en la Conferencia Sectorial de Asuntos Sociales la conveniencia de tratar este asunto en la Comisión Interautonómica de Directores y Directoras Generales de Infancia, al objeto de debatir en profundidad la cuestión.

En el seno de dicha Comisión, como sabe, se está trabajando en un Protocolo de Intervención, que se concretará en un documento sobre la intervención con éstos menores, a partir de los protocolos, normativas y buenas prácticas que ya existen en las Comunidades Autónomas y los estándares de Naciones Unidas. El objetivo del Protocolo es recoger el proceso de atención a los menores, con especial referencia a los aspectos de la atención que requieren más garantías. En la actualidad se encuentra en su última fase de elaboración y, una vez que quede definitivamente terminado, servirá de base para que en cada una de las Comunidades Autónomas el Protocolo se adapte a las circunstancias de sus centros y situaciones que se les planteen con estos menores”.

Como hemos indicado anteriormente, hasta la fecha no se ha hecho público el documento que las autoridades designan como “*protocolo de intervención*” y sobre cuya aprobación el Estado español acaba de informar al Comité de Derechos del Niño. Además, como veremos más adelante en el bloque sobre legislación, tal protocolo, sin vinculación jurídica, puede no ser el medio más efectivo e idóneo para establecer los derechos de los menores y las garantías exigibles en todo el territorio del Estado, especialmente si se plantea como medida exclusiva, que eludiría la discusión sobre la necesidad de una norma estatal o la modificación de normas estatales y autonómicas.

En lo que concierne a legislación autonómica, este informe de seguimiento también tiene en cuenta la reciente Ley 14/2010, de 27 de mayo, de los *Derechos y las Oportunidades en la Infancia y la Adolescencia* que establece el marco de protección de los menores en la Comunidad Autónoma de Cataluña. Amnistía Internacional transmitió a la Consejera de Acción Social y Ciudadanía un conjunto de recomendaciones durante la tramitación de dicha ley autonómica⁶⁴. El texto finalmente aprobado, que pudo ser una oportunidad para ajustar la legislación autonómica de Cataluña a los instrumentos internacionales, continúa ofreciendo una normativa con luces y sombras, algunas especialmente inquietantes. El artículo 133 hace referencia expresa a los “*Centros o unidades de educación intensiva*” que según su apartado 2 tienen como “*objetivo dar una respuesta educativa y asistencial a los adolescentes que presentan alteraciones de conducta que requieren un sistema de educación intensiva*”. Aunque el apartado 4 exige el seguimiento médico para el suministro de psicofármacos por parte del personal de los centros, y exige que los psicofármacos no se conviertan en la práctica de contención habitual, no se hace referencia alguna al procedimiento o valoración de criterios para la derivación a este tipo de centros, como por ejemplo, la obligatoriedad de diagnóstico médico previo, tanto para el ingreso del menor en el centro como para la prescripción, administración, supervisión y evaluación de la adecuación del tratamiento con psicofármacos.

Tampoco se hace referencia a la necesidad de ingreso en estos centros por orden judicial, como ha sido recomendado por Amnistía Internacional, a pesar de que el apartado 3 de este mismo artículo permite la restricción o supresión de las salidas de los menores por un periodo máximo de un mes. Aunque introduce la obligatoriedad de su comunicación al Ministerio

64 Reunión de 11 de febrero 2010 con la Consejera de Acción Social y Ciudadanía, Sra. Carme Capdevila.

Fiscal en un plazo de 24 horas, Amnistía Internacional quiere recordar que el artículo 271 del Código Civil y el artículo 763 de la Ley de Enjuiciamiento Civil establecen que el internamiento por trastorno psíquico de una persona, aunque esté sometida a patria potestad o tutela, requerirá autorización judicial, y en caso de que por causa de urgencia no se haya podido obtener esta autorización previa, deberá ser comunicado a la autoridad judicial en un plazo máximo de 24 horas. Sorprende, por lo expuesto anteriormente, que en la documentación aportada al Comité de los Derechos del Niño por las autoridades españolas haya un implícito reconocimiento del incumplimiento de estas garantías legales, ya que en el protocolo de buenas prácticas sólo “se prevé solicitar la autorización judicial de la medida protectora, conforme al artículo 271 del Código Civil, cuando en estos centros se necesiten, según el perfil de estos menores, medidas especiales para su contención y protección”.⁶⁵

Por último, y por lo que se refiere a la utilización de contenciones, el apartado 4 del citado artículo 133 deja un amplio margen de actuación, en vez de adecuarlo con carácter de urgencia a los estándares internacionales y en particular a las *Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad* (reglas 63 y 64).⁶⁶

Amnistía Internacional considera positivo que el artículo 142, “Contenido y función de las medidas educativas”, establezca que no pueden aplicarse medidas correctoras que impliquen directa o indirectamente castigos corporales, privación de alimentación, denegación del derecho de visita de la familia o de acceso a la educación. Sin embargo, también quiere expresar su preocupación ante el hecho de que el aislamiento como medida disciplinaria, que puede llegar hasta un máximo de tres días, haya quedado expresamente recogido como sanción en el artículo 139 sobre “Medidas educativas en caso de incumplimientos gravemente perjudiciales”, lo que colisiona con la Regla 67 de las Reglas de Naciones Unidas para la protección de menores privados de libertad, que prohíbe, entre otras medidas disciplinarias, “las penas de aislamiento o de celda solitaria”.⁶⁷

65 Documento con respuestas del Estado español a Lista de Cuestiones con respecto a información adicional y actualizada relacionada con el examen de los informes periódicos tercero y cuarto de España, p. 8. Descargable en: http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/AdvanceVersions/CRC.C.ESP.Q.3_4-Add1_sp.pdf. El subrayado es nuestro.

66 K. Limitaciones de la coerción física y del uso de la fuerza

63. Deberá prohibirse el recurso a instrumentos de coerción y a la fuerza con cualquier fin, salvo en los casos establecidos en el artículo 64 infra.

64. Sólo podrá hacerse uso de la fuerza o de instrumentos de coerción en casos excepcionales, cuando se hayan agotado y hayan fracasado todos los demás medios de control y sólo de la forma expresamente autorizada y descrita por una ley o un reglamento. Esos instrumentos no deberán causar humillación ni degradación y deberán emplearse de forma restrictiva y sólo por el lapso estrictamente necesario. Por orden del director de la administración, podrán utilizarse esos instrumentos para impedir que el menor lesione a otros o a sí mismo o cause importantes daños materiales. En esos casos, el director deberá consultar inmediatamente al personal médico y otro personal competente e informar a la autoridad administrativa superior.

67 *Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad*, adoptadas por la Asamblea General en su resolución 45/113, de 14 de diciembre de 1990, párrafo 67: “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. Estarán prohibidas, cualquiera que sea su finalidad, la reducción de alimentos y la restricción o denegación de contacto con familiares. El trabajo será considerado siempre un instrumento de educación y un medio de

Con ocasión de la reforma del Código Penal, Amnistía Internacional una vez más recordó a las autoridades españolas que la definición contenida en el artículo 174 del Código Penal seguía siendo defectuosa a tenor de la *Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes*. Conforme al artículo 1 de la Convención, un acto de tortura puede ser cometido por cualquier "otra persona en el ejercicio de funciones públicas, a instigación suya, o con su consentimiento o aquiescencia" pero el Código Penal español sólo contempla como posibles autores a la autoridad o a un funcionario público. Por otra parte, la Convención señala también la finalidad de "intimidar o coaccionar a esa persona o a otras", lo que tampoco refleja la figura del Código Penal actual. A pesar de la recomendación de Amnistía Internacional para que en el proceso de reforma se ajustara la legislación interna a la definición internacional de la *Convención contra la Tortura*, finalmente el Senado aprobó el proyecto de ley⁶⁸ sin abordar esta cuestión, sobre la cual la organización había hecho notar que podía tener consecuencias, entre otros, sobre los menores en Centros de Protección Terapéuticos, en concreto en aquellos centros con gestoras privadas. En su recomendación al Gobierno español, el Comité contra la Tortura pidió al gobierno español que armonizara la definición de tortura del Código Penal con el artículo 1 de la Convención.

Amnistía Internacional debe expresar su decepción por las oportunidades perdidas para ajustar la legislación a las normas internacionales. En opinión de la organización, esta falta de atención es tan inquietante como la poca profundidad de los pasos dados durante el período de que da cuenta este informe de seguimiento. Amnistía Internacional encuentra motivos para exhortar a las autoridades españolas a que los derechos de la infancia ocupen un lugar de prioridad y no continúen siendo postergados.

3.1. SOBRE RECOPIACIÓN Y DISPONIBILIDAD DE DATOS

En 2002 con ocasión del 2º examen periódico de España, el Comité de los Derechos del Niño expuso en sus *Observaciones finales*⁶⁹, bajo el epígrafe *Recopilación de datos*, lo siguiente:

19. Aunque celebra la elaboración de estadísticas básicas sobre la protección del niño y la creación de una base de datos relativa a la infancia, así como los esfuerzos del Observatorio de la Infancia para armonizar el sistema con las Comunidades Autónomas, el Comité sigue preocupado por la fragmentación de la información, que también se debe a la diversidad de sistemas e indicadores que utilizan las distintas Comunidades Autónomas.

20. De conformidad con su anterior recomendación (ibíd., párr. 13), el Comité reitera su recomendación de que el Estado Parte:

a) Perfeccione su mecanismo de recopilación de datos y de análisis de datos desglosados sistemáticamente sobre la población menor de 18 años en todas las esferas que

promover el respeto del menor por sí mismo, como preparación para su reinserción en la comunidad, y nunca deberá imponerse a título de sanción disciplinaria. No deberá sancionarse a ningún menor más de una vez por la misma infracción disciplinaria. Deberán prohibirse las sanciones colectivas".

68 Publicada como Ley el 23 de junio de 2010, con entrada en vigor a seis meses de su publicación.

69 Documento ONU: CRC/C/15/Add.185, del 13 de junio de 2002.

abarca la Convención, prestando especial atención a los grupos más vulnerables, a saber, los niños romaníes, los hijos de familias migrantes, los niños migrantes no acompañados y los hijos de familias económica y socialmente desfavorecidas;
b) Utilice eficazmente esos datos e indicadores para formular y evaluar políticas y programas destinados a la aplicación y la supervisión de la Convención.

Al hilo de la información solicitada a las autoridades españolas por el Comité de los Derechos del Niño con vistas al próximo examen periódico, Amnistía Internacional señala que en gran medida esa información ya había sido solicitada por la organización durante la investigación que motivó el informe de diciembre de 2009 y posteriormente, sin obtener una respuesta satisfactoria. Así, en relación a las preguntas 4 de la Parte I⁷⁰ y 4 de la Parte III⁷¹ que formula el Comité, son requeridos datos sobre la protección de los derechos del niño en los centros de gestión privada, además de la normativa aplicable, la regulación de los ingresos y permanencias, mecanismos de denuncia adaptados a los niños y las niñas, datos actualizados sobre el número de niños/as privados de su medio familiar desagregados por sexo, edad, grupo étnico y comunidad autónoma y datos sobre el tipo de cuidado que se les brinda (hogares de guarda, instituciones u otros) públicos y privados. Con relación a los datos, el gobierno español nos ha remitido a datos incompletos, los más recientes del año 2006⁷², y a fecha de cierre de este informe continuamos a la espera de datos actualizados de todo el Estado. A un mes del próximo examen periódico sobre España, hemos tomado nota de los datos aportados al Comité de los Derechos del Niño por el Estado español, los cuales no tienen la calidad suficiente para permitir el análisis sobre el número de menores en Centros de Protección Terapéuticos, y mucho menos para dar cuenta de su movimiento, causas de altas, bajas, períodos de internamiento o ingresos acumulados, todo ello con las desagregaciones necesarias para orientar a la administración en materia de sus políticas y gestión.

Amnistía Internacional se pronunció sobre la necesidad de visibilizar a los menores en el sistema de protección, y entre sus recomendaciones pedía al Gobierno español y a los Gobiernos autonómicos: “*Producir y publicar estadísticas que permitan cuantificar el número de menores y conocer el número de plazas y centros terapéuticos en el sistema de protección en toda España*”. Igualmente, pidió a las empresas, fundaciones o entidades que gestionan o son propietarias de Centros de Protección Terapéuticos: “*Perfeccionar el mecanismo de recopilación de datos relativos al número de menores que se encuentran en los centros, así como las bajas voluntarias, los ingresos o reingresos actualizados y enviar estos datos a las autoridades competentes de los Gobiernos autónomos*”. Igualmente, la organización ofre-

70 “*Sírvanse proporcionar información sobre los centros de gestión privada de protección de niños con trastornos de conducta y en riesgo de dificultad social. ¿Cuál es la normativa/regulación que rige el funcionamiento de estos centros? ¿Cómo se regula la entrada de un niño en estos centros? ¿Existe una revisión periódica de la medida de internación? ¿Existen mecanismos de denuncias adaptados a los niños?*”.

71 “*Sírvanse proporcionar datos actualizados sobre el número de niños/as privados de su medio familiar desagregados por sexo, edad, grupo étnico y comunidad autónoma y sobre el tipo de cuidado que se les brinda (hogares de guarda, instituciones u otros) públicos y privados*”.

72 El Gobierno español igualmente remitió al Comité de los Derechos del Niño datos desactualizados. Ver “*Consideration of reports submitted by States parties under article 44 of the Convention, Third and fourth periodic reports of States parties due in 2008 SPAIN* (Doc ONU CRC/C/ESP/3-4 de fecha 20 de noviembre de 2009), datos contenidos en el Anexo II: Indicadores y datos estadísticos - III y IV Informe de aplicación de la Convención de los Derechos del Niño en España, remitido al Comité de los Derechos del Niño.

ció recomendaciones dirigidas a las autoridades respectivas con funciones de supervisión y verificación, incluida la recomendación de *“permitir el acceso a aquellas instituciones que pretendan realizar investigaciones, así como las visitas de supervisión que solicitan las organizaciones independientes de protección de los derechos humanos o del Estado”*.

La organización no tiene conocimiento de medidas adoptadas en el Estado para asegurar la disponibilidad de datos actualizados, fiables, de calidad y comparables. Menos aún se tiene conocimiento sobre el análisis y uso de datos en la orientación de las políticas públicas que conciernen a quienes son designados “menores con trastornos de conducta” y sobre los que se encuentran bajo el sistema de protección, y más concretamente en Centros de Protección Terapéuticos. A la vista de la información aportada por el Estado español al Comité de los Derechos del Niño, Amnistía Internacional reitera la poca atención prestada por las autoridades a la producción de información y datos, dimensión elemental para abordar la situación y acometer la formulación y revisión de legislación y políticas.

3.2. SOBRE LEGISLACIÓN Y MECANISMOS INSTITUCIONALES QUE ASEGUEN EN TODO EL TERRITORIO ESPAÑOL DERECHOS Y GARANTÍAS PARA LOS Y LAS MENORES BAJO EL SISTEMA DE PROTECCIÓN

En 2002, con ocasión del 2º examen periódico de España, el Comité de los Derechos del Niño en sus *Observaciones finales*⁷³, bajo el epígrafe *Legislación*, expresaba lo siguiente:

13. El Comité comparte la afirmación del Estado Parte (CRC/C/70/Add.9, párr. 103) de que los futuros avances en la esfera de la legislación relativa a la infancia tendrán que orientarse hacia la garantía real del ejercicio de los derechos enunciados en los instrumentos jurídicos, en particular hacia un reconocimiento más explícito de la Convención como derecho positivo y hacia la generalización del recurso a este instrumento en las actuaciones judiciales.

Como recomendación al respecto, expuso:

14. El Comité alienta al Estado Parte a que aplique plenamente la legislación utilizando el enfoque basado en los derechos, y de conformidad con la Convención.

En las reuniones mantenidas con Amnistía Internacional, la Fiscal de Sala coordinadora de Menores de la Fiscalía General del Estado ha coincidido con la organización en la necesidad del establecimiento de *“una norma de rango legal y orgánico de aplicación en todo el territorio nacional”*⁷⁴, así como la necesidad de autorización o aprobación judicial para el ingreso de los menores en este tipo de centros.

Por su parte, el Defensor del Menor de Madrid en marzo de 2009 expresó que:

73 Documento ONU: CRC/C/15/Add.185, del 13 de junio de 2002.

74 Carta de 2 de marzo 2010 remitida por FGE a Amnistía Internacional.

*“En cuanto a la normativa, yo he dicho en mi comparecencia que comparto plenamente los planteamientos del Defensor del Pueblo, que comparto la necesidad de crear una normativa, pero es que yo creo que la normativa —se lo digo sinceramente como lo pienso, a lo mejor estoy equivocado y usted lo ve de otra manera— no puede ser una normativa exclusivamente autonómica, tiene que ser una normativa nacional que homogeneice el tratamiento de este tipo de situaciones en todos los centros”.*⁷⁵

A pesar de ser unas consideraciones coincidentes con la recomendación de Amnistía Internacional, no se han producido avances en esa dirección.

Por tratarse de competencias transferidas, es fundamental prestar una especial atención al desarrollo normativo en las Comunidades Autónomas.⁷⁶ Amnistía Internacional, ante la falta de legislación estatal sobre derechos y garantías para los menores en centros terapéuticos que fije unos estándares mínimos en todo el territorio, ha expresado su preocupación al entender que esta disparidad normativa puede resultar en desigualdad territorial. El acceso a servicios y recursos puede depender de la comunidad de residencia o en la que se encuentre el centro en el que ingrese el menor. A esta multiplicación normativa se añaden las diferencias en la regulación interna de los centros incluidos en sus reglamentos, al dejarse en manos de cada centro el desarrollo de sus propios protocolos de actuación. En opinión de Amnistía Internacional, con independencia de un Protocolo sobre intervención en centros de protección de menores con trastornos de conducta, se requiere de legislación de carácter estatal, aplicable en todo el territorio, en condiciones de ser exigible por los titulares de derechos y que incorpore explícitamente las obligaciones internacionales de derechos humanos.

A este respecto, Amnistía Internacional hace notar que durante la entrevista en febrero de 2010 con la Ministra de Sanidad y Política Social, y ante la recomendación de un marco legislativo común que vinculase a todas las Comunidades Autónomas, se nos informó⁷⁷ que se estaba a la espera de las recomendaciones de la Comisión Especial del Senado⁷⁸: *“Por otra parte, quisiera comunicarle que en estos momentos está trabajando una Comisión Especial en el Senado sobre la situación de algunas medidas en el ámbito de Protección a la Infancia. Cuando se disponga de sus observaciones y recomendaciones se valorará desde este Ministerio de Sanidad y Política Social, junto con el Ministerio de Justicia, la conveniencia de promover la correspondiente modificación legislativa, a fin de actualizar aquellos aspectos que se consideren oportunos en la regulación del sistema de protección a la infancia”.*

75 Ver 52.

76 La legislación autonómica que desarrolla normas en el caso de las tres comunidades autónomas examinadas en el informe de 2009 de Amnistía Internacional, es la Ley 1/98 de 20 de abril, de los Derechos y la Atención al Menor, que establece el marco jurídico de actuación en materia de promoción y protección de los menores en la Comunidad Autónoma de Andalucía; la Ley 6/95, de 28 marzo, de Garantías de los Derechos de la Infancia y la Adolescencia que establece el marco normativo en la Comunidad de Madrid; y, la Ley 14/2010, de 27 de mayo, de los Derechos y las Oportunidades en la Infancia y la Adolescencia que establece el marco de protección de los menores en la Comunidad Autónoma de Cataluña.

77 Carta enviada por la Ministra de Sanidad y Política Social, Trinidad Jiménez, a Amnistía Internacional, de 28 abril 2010 en respuesta a la carta enviada por la organización el 6 de abril del 2010.

78 En relación a una posible modificación de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica al menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

Sin embargo, en reuniones celebradas con portavoces de los grupos parlamentarios de esta Comisión Especial creada en septiembre de 2008, Amnistía Internacional ha sido informada de que sus labores se circunscribían a la revisión en materia de las adopciones nacionales así como los temas afines relacionados con ella⁷⁹, sin que la Comisión tuviera a su cargo examinar el marco jurídico de los menores ingresados en Centros de Protección Terapéuticos. En el momento de redactar este documento, no existe una comisión específica sobre menores en Centros de Protección Terapéuticos. La organización considera necesario impulsar esta comisión y a la vez concretar otras iniciativas para tratar las deficiencias y vacíos de la actual legislación sobre el sistema de protección de menores.⁸⁰

Debe advertirse que la normativa autonómica en ocasiones ofrece lagunas y en otras serios problemas que reflejan una pobre adecuación a los estándares internacionales. Pueden hallarse incluso disposiciones manifiestamente contrarias a la Convención de los Derechos del Niño y otros instrumentos internacionales. Así, a lo ya expuesto en relación a la recientemente aprobada norma en Cataluña, debemos hacer comentarios en la misma línea respecto de la legislación en la Comunidad de Madrid, en concreto, la *Ley de Garantías de los Derechos de la Infancia y la Adolescencia*. Dicha Ley establece en el artículo 73⁸¹ la posibilidad de sancionar con la “separación del grupo con privación o limitación de estímulos” durante un tiempo máximo que va desde un día, para las faltas leves, hasta tres, para las muy graves. Todo ello en contravención manifiesta de las *Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad*,⁸² que en su regla 67 prohíbe, entre otras sanciones, las penas de “aislamiento o de celda solitaria”.⁸³ Cabe añadir que la determinación de la gravedad de las faltas, así como la propia determinación de las conductas que son constitutivas de faltas, es dejada al arbitrio del reglamento de régimen interno de cada centro, en el que se definirá el régimen disciplinario. Al respecto, cabe tener presente lo expresado en

79 En el BOCG de 26 de septiembre de 2008 se recoge la Creación de una Comisión Especial del Senado para estudiar la problemática de la Adopción Nacional y los temas afines relacionados con ella como el acogimiento, desamparo e institucionalización.

80 El pasado 10 de mayo, con motivo de la comparecencia de Amnistía Internacional ante la Comisión Especial, el Senador Sr. Bederá Bravo en su intervención plantea a la Comisión la posibilidad de ampliar objetivos de la comisión con objeto de dar cabida también a la cuestión planteada por Amnistía Internacional sobre la protección de menores en centros terapéuticos. Dicha propuesta queda pendiente de estudio por la Comisión.

81 Artículo 73, numerales 4.1. c, 4.2. c. y 4.3. c.

82 Adoptadas por la Asamblea General en su resolución 45/113, de 14 de diciembre de 1990.

83 L. Procedimientos disciplinarios
(...)

67. 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. Estarán prohibidas, cualquiera que sea su finalidad, la reducción de alimentos y la restricción o denegación de contacto con familiares. El trabajo será considerado siempre un instrumento de educación y un medio de promover el respeto del menor por sí mismo, como preparación para su reinserción en la comunidad, y nunca deberá imponerse a título de sanción disciplinaria. No deberá sancionarse a ningún menor más de una vez por la misma infracción disciplinaria. Deberán prohibirse las sanciones colectivas.

(...)

el Decreto⁸⁴ del Fiscal Superior de la Fiscalía de la Comunidad de Madrid de fecha 15 de abril de 2009 en el marco de las Diligencias Preprocesales 1/2009 “con el fin de verificar el funcionamiento y actuación” de los Centros de Protección Terapéuticos, a raíz del informe del Defensor del Pueblo de febrero de 2009:

*“(..), se constató que no hay una reglamentación interna común a todos los centros (...). Es más, únicamente los Centros Sirio 1 y Sirio 2 disponen de un protocolo de actuación y de unas normas de Niveles de Conducta”. (...) El artículo 12 (del Estatuto de Residencias de Atención a la Infancia y la Adolescencia en la Comunidad de Madrid) atribuye al Director del Centro la función de responsabilizarse de la elaboración y desarrollo del Reglamento Interno y el art. 15 otorga al Consejo del Centro la función de elaboración y revisión periódica del Reglamento interno. Pero no se especifica a quién compete la aprobación de dicho Reglamento Interno... (...) Esta indefinición legal ha generado de hecho la ausencia de una reglamentación interna que rija el funcionamiento ordinario de los centros. (...) No obstante (...) de su eventual aprobación, si se cumpliera podría llevar a una diversidad de reglamentaciones internas que a su vez, podrían generar respuestas distintas desde estos centros ante situaciones similares. Resulta por ello conveniente que exista una unificación normativa, de manera que, bien a nivel estatal o al menos a nivel autonómico se regulen los aspectos relativos al funcionamiento interno de estos centros y singularmente, todo lo relativo a los derechos y deberes de los menores y a las medidas de corrección a adoptar, estableciendo un listado de conductas de los menores inapropiadas y necesitadas de corrección así como las correlativas medidas de corrección y/o de contención a imponer en función de la conducta inapropiada realizada”.*⁸⁵

Amnistía Internacional ha pedido eliminar sin dilación las disposiciones incompatibles con las normas internacionales, como la incluida en la legislación de la Comunidad de Madrid. Sin embargo, al cierre de este informe continuaba en vigor sin modificación alguna.

Por otra parte, resulta preocupante que incluso en casos en que la Ley recoge expresamente determinadas obligaciones, no se trasladen a la práctica. Por ejemplo, en Andalucía, conforme a su normativa⁸⁶, el ingreso en los centros terapéuticos debería ser determinado por el juez de menores⁸⁷. Sin embargo, en el informe del Defensor del Pueblo Andalúz sobre Menores con Trastorno de Conducta y posteriormente en el informe del Defensor del Pueblo de febrero 2009, se constata por la dirección de los centros, e incluso por la propia Dirección General de Infancia y Familia, que varios menores ingresaron en los centros sin autorización

84 Documento cuya copia fue entregada a Amnistía Internacional durante la reunión sostenida con el Fiscal Superior de la Fiscalía de la Comunidad de Madrid, el 9 de abril de 2010.

85 Decreto de la Fiscalía de la Comunidad de Madrid de 15 de abril de 2009 por el cual se acuerda el archivo de las Diligencias Preprocesales y se traslada a la Comunidad de Madrid “la necesidad de regular normativamente las diversas cuestiones expuestas y que en la actualidad carecen de adecuada cobertura legal”. Dicho documento fue facilitado a Amnistía Internacional por el Fiscal Superior de la Fiscalía de la Comunidad de Madrid, Manuel Boix Blázquez, durante la reunión celebrada el 9 de abril de 2010.

86 Ley 1/98 y Orden de 13 de julio de 2005 que aprueba el proyecto educativo marco para los centros de protección de menores en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

87 Artículos 43.2 y 48 de la Ley 1/98 de la Junta de Andalucía, pero también el artículo 763 de la Ley de Enjuiciamiento Civil establece la necesidad de autorización judicial para ingresos por trastornos psiquiátricos.

judicial previa o supervisión posterior⁸⁸. Testimonios de menores ingresados en centros en esta comunidad autónoma, incluidos por Amnistía Internacional en su informe de diciembre 2009, también denuncian este hecho.

3.3. EN MATERIA DE PREVENCIÓN, INVESTIGACIÓN Y PERSECUCIÓN DE ABUSOS, SANCIÓN DE LOS RESPONSABLES, REPARACIÓN A LAS VÍCTIMAS Y ELIMINACIÓN DE TODA PRÁCTICA PROHIBIDA POR LOS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES O EN CONTRAVENCIÓN DE LA CONVENCION DE LOS DERECHOS DEL NIÑO

Coincidiendo con el informe del Defensor del Pueblo español, la Fiscalía General del Estado emitía en febrero de 2009 el *Protocolo de inspecciones a centros de protección* y la Instrucción 1/2009, 27 de marzo de 2009, *Sobre la organización de los servicios de protección de las secciones de menores*. Su aplicación efectiva, a año y medio de su adopción, plantea serias dudas a juzgar por la información reunida por Amnistía Internacional en este informe de seguimiento. Así, de acuerdo al *Protocolo de inspecciones a centros de protección* las visitas de inspección deberían realizarse al menos una vez por trimestre⁸⁹. Sin embargo, de acuerdo a la información transmitida a la organización en la reunión⁹⁰ sostenida con la Fiscal Coordinadora de Menores y el Fiscal de Menores en Sevilla, no les constaba que el Protocolo estuviera en vigor, pero señalaron que si no visitaban los centros con más asiduidad era por falta de medios. En esta línea, comentaron que los centros a su cargo se encuentran habitualmente lejos de las ciudades o pueblos, por lo que han de recurrir a vehículos que con dificultad se ponen a su disposición, especialmente en los últimos tiempos por la reducción presupuestaria debida a la crisis. A ello se añade un problema de horario, ya que las visitas han de efectuarse por las tardes al encontrarse los menores asistiendo a clase y otras actividades por la mañana, lo que imposibilitaría las entrevistas personales. Al ser preguntados por la periodicidad con que se efectúan las visitas, respondieron que en general una vez al año. Las últimas fueron las realizadas entre febrero y marzo de 2009 en ejecución de las Diligencias Preprocesales 1/09.

En efecto, en ejecución de Diligencias Preprocesales, las Fiscalías de Menores realizaron visitas a los centros tras el informe del Defensor del Pueblo español. Sobre las características de estas visitas y sobre los resultados, así como sobre el traslado de sus observaciones a las autoridades correspondientes para la consecución de objetivos, habría diferencias. Así, la Fiscalía de la Comunidad de Madrid en el Decreto por el que se acuerda el archivo de las

88 Véase Defensor del Pueblo español, informe “Centros de protección de menores con trastornos de conducta y en situación de dificultad social”, Informes, Estudios y documentos, febrero 2009, página 249, y Defensor del Pueblo Andaluz, José Chamizo de la Rubia, en calidad de Defensor del Menor de Andalucía, Informe especial “Menores con trastornos de conducta en Andalucía”, noviembre de 2007, publicado el 12 de diciembre de 2007 en el BOPA núm. 778, Página 41.842. Descargable en: <http://www.parlamentodeandalucia.es/webdinamica/portal-web-parlamento/pdf.do?tipodoc=bopa&id=23713>

89 FGE, “Protocolo de inspecciones a centros de protección”, bajo el epígrafe 5 sobre Programación de visitas, ver 4º: “En todo caso, debe ejercerse una especial supervisión tanto sobre los Centros de Protección de Menores con Trastornos de Conducta y en Situación de Dificultad Social como sobre los Centros de Acogida Inmediata, por ser los que potencialmente pueden generar mayores riesgos para los derechos de los internos. Por ello, estos centros deben ser visitados con una periodicidad al menos trimestral”.

90 De 20 de julio de 2010, en Sevilla.

Diligencias Preprocesales, expresó que se realizaron visitas a 5 centros o residencias especializadas de Adaptación Psicosocial dependientes de la Comunidad de Madrid, pero según dijeron: *"No se apreció durante tales visitas la existencia de malos tratos a menores ni una desatención de los mismos"*.⁹¹

En el caso de Andalucía, en la reunión sostenida con la Fiscal Coordinadora de Menores y el Fiscal de Menores en Sevilla en julio de 2010, se nos informó de las visitas a 3 centros entre febrero y marzo de 2009. Tales actuaciones se realizaron sin previo aviso y las entrevistas personales a menores fueron de carácter individual y reservado. Se les transmitió la posibilidad de efectuar quejas, pero no se presentó ninguna queja sobre abusos o maltratos.

Basándose en la información obtenida en esas visitas (inspecciones), en el caso de la Fiscalía de la Comunidad de Madrid, que ordena el archivo de las Diligencias Preprocesales, fueron planteadas las siguientes cuestiones: la necesidad de unificación normativa sobre la reglamentación interna, el establecimiento de un sistema que permita trasladar las eventuales quejas, el establecimiento de un sistema riguroso de selección de los vigilantes de seguridad de dichos centros, y la reducción del tamaño de los centros y, por consiguiente, del número de menores acogidos en cada uno de ellos.⁹² En el caso de Andalucía, en la reunión sostenida con la Fiscal Coordinadora de Menores y el Fiscal de Menores en Sevilla, se nos trasladaron como principales inquietudes: la necesidad de un reglamento específico para estos centros⁹³, la necesidad de que los ingresos cuenten con autorización judicial, la necesidad de informatizar el registro de menores ya que en la actualidad es inexistente, necesidades en materia de la atención de la salud mental y necesidades en torno a los equipos técnicos.

En el caso de Cataluña, la reunión⁹⁴ sostenida con el Fiscal de Menores en Barcelona, la inquietud expresada por esta autoridad se centró en los recursos: *"No es una vulneración de derechos, es una deficiencia de recursos"*. Aunque se manifestó en favor del control judicial de los internamientos, a las otras recomendaciones de Amnistía Internacional, entre ellas, sobre el establecimiento de un mecanismo accesible y claro a través del cual los menores y sus familiares y educadores puedan hacer llegar sus denuncias y quejas, y de realizar investigaciones exhaustivas, contestó que tales cuestiones ya se realizaban. Con relación a las *Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad*, cuestionó su aplicabilidad.

Amnistía Internacional, aunque valora la disposición al diálogo mostrada por el Ministerio Fiscal en las Comunidades Autónomas de Madrid, Andalucía y Cataluña, considera que, por

91 Carta remitida a Amnistía Internacional por parte de la Fiscalía de la Comunidad de Madrid con fecha 18 de junio de 2009.

92 Decreto de la Fiscalía de la Comunidad de Madrid de 15 de abril 2009 por el cual se acuerda el archivo de las Diligencias Preprocesales.

93 De acuerdo a lo informado a Amnistía Internacional existe un Reglamento Marco de Organización y funcionamiento de los Centros de Protección de menores en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, aprobado por Orden de 23 de octubre de 2007 (BOJA 223 de 13 de noviembre de 2007) que contiene solo criterios mínimos.

94 Reunión que tuvo lugar el 10 febrero 2010 en Barcelona.

un lado, las funciones de inspección, que cumplen un importante papel en la prevención, al parecer no se estarían desarrollando con la frecuencia prevista por la propia Fiscalía General del Estado y no tendrían características similares para garantizar la debida diligencia en la protección de los derechos de los y las menores. Además, las inquietudes expresadas por los fiscales de menores ante las autoridades correspondientes no han tenido una respuesta inmediata para modificar la situación.

En lo que concierne a casos concretos sobre presuntos abusos, Amnistía Internacional debe expresar su decepción por la escasa atención prestada por las autoridades a los derechos de las víctimas.

El informe del Defensor del Pueblo español ante las Cortes Generales lanzado en junio de 2010 da cuenta de dos casos de suicidio de menores, un adolescente marroquí y una adolescente española, tutelados por la Administración pública y residentes en centros de protección, que dieron lugar a investigaciones de oficio por el Defensor del Pueblo. En el caso del menor, el Juzgado número 6 de Torrejón de Ardoz (Madrid) procedió a la apertura de diligencias previas, una vez practicadas las cuales, se solicitó el archivo provisional del expediente, remitiéndose a la Fiscalía para su informe pertinente (08021711). En el caso de la menor fallecida, que estaba acogida en la Casa Joven de Azuqueca de Henares (Guadalajara), la recomendación del Defensor del Pueblo español dirigida a la Consejería de Salud y Bienestar Social de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha fue aceptada.⁹⁵ La Consejería dispuso la clausura del Centro Casa Joven de Azuqueca de Henares. En su informe el Defensor del Pueblo español no indica si los familiares de la víctima contaron con recursos efectivos para acceder a la justicia y obtener reparación, o si la autoridad gubernativa dispuso alguna medida al respecto.

En relación a los casos contenidos en el informe de Amnistía Internacional de 2009, la organización debe destacar que de acuerdo a la información recibida de quienes entonces nos brindaron sus testimonios, personas afectadas directas, abogados, educadores y asociaciones, salvo excepciones, no habrían sido informados en relación a investigaciones que las autoridades, sea la autoridad administrativa, el Ministerio Fiscal o la autoridad judicial pudieran haber llevado adelante o que se encuentren en curso, ni sobre sus resultados.

Debemos hacer notar que Amnistía Internacional ha continuado recibiendo información, incluidas denuncias sobre nuevos casos, como el que ha motivado una nota informativa⁹⁶ por

95 Informe del Defensor del Pueblo español a las Cortes Generales correspondiente al 2009, junio 2010, página 741: "Con fundamento en lo anteriormente descrito, el Defensor del Pueblo consideró necesario dirigir a la mencionada consejería una recomendación con el siguiente contenido: 1ª) Que, por esa Consejería de Salud y Bienestar Social, se valore la conveniencia de adoptar las medidas oportunas en orden a extremar la vigilancia y seguridad de los menores con trastornos de conducta, acogidos en los centros de protección de esa comunidad, especialmente en aquellos supuestos en los que estén diagnosticados de graves trastornos psiquiátricos, peligro de autolisis, o existan en su historia clínica antecedentes que puedan suponer un indicio de tal peligro. 2ª) Que, en consonancia con lo anterior, se elabore un protocolo de actuaciones a seguir por los profesionales que trabajan en los centros de protección de menores con trastornos de conducta, en relación con la vigilancia y seguridad de dichos menores cuando adolezcan de graves patologías psiquiátricas".

96 Nota informativa en torno a presuntas irregularidades en el Centro Hogar del Menor de Galapagar, del 25 de marzo de 2010. Descargable en: http://www.defensordelpueblo.es/herramientas/admin_noticias/uploads/nota%20informativa%20centro%20menores%20galapagar%20mail.pdf

parte del Defensor del Pueblo español cuyo gabinete de prensa hace algunas aclaraciones “en torno a presuntas irregularidades en el Centro Hogar del Menor de Galapagar” en la Comunidad de Madrid.⁹⁷ El Defensor del Pueblo español manifestaba:

“En relación con diversas informaciones aparecidas en medios de comunicación, relativas al Centro Hogar del Menor de Galapagar, el Defensor del Pueblo desea informar de lo siguiente:

- *El pasado mes de febrero de 2010, dos asesores de esta Institución visitaron el centro terapéutico de atención a menores “Hogar Galapagar”, gestionado por la entidad Consulting, S.L., concertado con la Comunidad de Madrid, a fin de verificar las denuncias recibidas en la Institución sobre supuestas vulneraciones de los derechos de los menores residentes en dicho centro.*
- *Dicha visita fue la primera y única que se ha realizado al referido establecimiento, por lo que no resulta cierta la información aparecida en algunos medios de comunicación, según la cual “desde la Consejería de Asuntos Sociales indicaron que el pasado noviembre representantes del Defensor del Pueblo visitaron el centro sin transmitir a la Comunidad de Madrid ninguna queja”.*
- *Como resultado de la visita efectuada al “Hogar Galapagar”, y a fin de completar la investigación en torno a la queja formulada por varios jóvenes que residieron durante un determinado periodo de tiempo en el mencionado centro, esta Institución estimó oportuno dirigirse a la Consejería de Familia y Asuntos Sociales, al objeto de recabar la siguiente información:*
 - *Relación de casos y número de veces en los que se ha utilizado el sistema de contención “segurfix”, con indicación de las fechas y nombres de los menores sometidos a dicha medida, así como de las razones que motivaron la utilización de esta forma de contención física.*
 - *Copia de las actas de inspección realizadas por el Instituto Madrileño del Menor y la Familia durante los dos últimos años.*
 - *Relación del número de fugas protagonizadas por los menores del citado centro.*
 - *Copia del libro de reclamaciones y quejas a disposición de los menores.*

La solicitud de información es de marzo, y no se ha recibido aún la preceptiva respuesta por parte de la Consejería de Familia y Asuntos Sociales.

Está prevista la realización de nuevas visitas a centros sobre los que se están recibiendo denuncias de presuntas irregularidades”.

97 En el caso del Centro Hogar del Menor de Galapagar, las denuncias ante la Comisaría de Retiro y el Juzgado de Instrucción 20 (Diligencias 516557/9) se refieren a hechos ocurridos entre los años 2007 y 2008. Las denuncias las realizan quienes alegan haber sufrido los abusos cuando eran menores y durante su estancia en dicho centro de protección terapéutico, el cual identifican como Centro de Salud Mental Consulting, en calle Navaspino, 15 de Galapagar (Madrid).

Amnistía Internacional expresa su preocupación sobre el efectivo cumplimiento del deber de investigar por parte de las autoridades españolas, lo que implica el deber de ejercer la debida diligencia al respecto y garantizar los derechos de las víctimas y sus familias.

3.4. SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA DE SALUD E INFANCIA

En el Informe de Amnistía Internacional de diciembre de 2009, la organización incluía recomendaciones expresas en relación a las políticas públicas en materia de salud e infancia dirigidas al Gobierno español y a los Gobiernos autonómicos en el marco de sus competencias. Tales recomendaciones se volcaban en al menos dos indicadores:

1. El Ministerio de Sanidad y Política Social ha elaborado un Plan Estratégico Nacional de Infancia y Adolescencia para el 2010-2013, en el que ha dispuesto la implantación y funcionamiento de una red de recursos sanitarios de alcance estatal para los menores en Centros de Protección Terapéuticos que garantiza su acceso a la salud y cumple con los estándares mínimos previstos por la legislación internacional.

2. El Ministerio de Sanidad y Política Social ha desarrollado la Estrategia en Salud Mental del Sistema Nacional de Salud de 11 de diciembre de 2006, estableciendo un plan marco específico de los servicios de salud accesibles y adecuados para los menores con trastornos de conducta, tanto en Centros de Protección Terapéuticos, como fuera del sistema de protección en todo el territorio nacional, sin discriminación alguna.

El Estado español, en su respuesta al requerimiento de información adicional por parte del Comité de Derechos del Niño, en concreto a la pregunta sobre si se ha realizado una evaluación del *Plan Estratégico Nacional sobre Niños y Adolescentes 2006-2009* y cuáles han sido sus principales resultados, si se ha renovado o se renovará y, si contará con indicadores, objetivos medibles y un presupuesto propio, informaba en estos términos:

“Efectivamente el Plan Estratégico Nacional de Infancia y Adolescencia ha contado con una evaluación final en este año 2010 que se suma a la que realizó a medio término (finales del año 2007). Para asegurar la imparcialidad en esta evaluación se ha contratado una consultora especializada y se han tenido en cuenta las aportaciones de todas las entidades integradas en el Observatorio de la Infancia y otras instituciones implicadas en la materia (...).”

A continuación, se afirma en dicho documento que en cada uno de los 11 objetivos de que consta el Plan “*se ha conseguido lo que se pretendía*”. Amnistía Internacional desconoce la existencia de un documento de evaluación final del PENIA, el cual de existir no se ha hecho público.⁹⁸ Tampoco puede pronunciarse sobre lo expresado por el Estado español de que “*se han tenido en cuenta las aportaciones de todas las instituciones integradas en el Observatorio de la Infancia y otras Instituciones implicadas en la materia*”. Amnistía Internacional tiene conocimiento de que no se habría iniciado la elaboración del *Plan Estratégico Nacional de Infancia y Adolescencia para el 2010-2013*, ni considerado un plazo para ello.

⁹⁸ Ver web del Ministerio de Sanidad y Política Social. Tampoco este Ministerio ha informado a Amnistía Internacional.

Sin embargo, Amnistía Internacional puede afirmar que más allá de cualquier evaluación que pueda existir, situaciones como la denunciada en relación a los Centros de Protección Terapéuticos ponen de manifiesto serias deficiencias en las políticas públicas hacia la infancia, con consecuencias en sus derechos, incluido su derecho a la salud. Así, la no disponibilidad de recursos preventivos y para dar respuesta a las necesidades de diagnóstico, asistencia y tratamiento a los niños, niñas y adolescentes que presentan trastornos de conducta, conllevaría el incumplimiento de una obligación del Estado con impacto sobre un universo mas amplio de menores.

Ya en 2007 el Defensor del Pueblo Andalúz, en su informe de ese año en relación a estos menores, expresaba que: *“Los sistemas públicos —educativos, sanitarios y sociales— que deberían detectar la presencia de este tipo de trastornos y adoptar las medidas oportunas no realizan adecuadamente su función, ya sea por escasez de medios, por falta de preparación o por una deficiente organización y coordinación de los recursos. En este sentido, el sistema sanitario se nos presenta como uno de los recursos públicos que presenta más deficiencias en la detección de este tipo de patologías, pese a ser el llamado en primer lugar a realizar la labor preventiva de la detección temprana. El problema parece centrarse fundamentalmente en los servicios sanitarios primarios, especialmente en las consultas pediátricas y de medicina general, al no contar muchos profesionales con la preparación necesaria para detectar los síntomas propios de un trastorno de conducta, lo que impide una rápida derivación del menor a los recursos especializados. Por otro lado, los servicios especializados de salud mental, tanto a nivel de distrito como en las USMIJ, presentan una insuficiencia preocupante de medios personales que determinan carencias y retrasos en la atención a menores con trastornos, especialmente en aquellos casos en que presentan patologías leves o poco desarrolladas. El problema se agrava cuando, una vez diagnosticado el trastorno y evaluado el mismo como grave, los facultativos de los servicios de salud mental se encuentran con el problema de la inexistencia de recursos sanitarios específicos a los cuales derivarlo”.*

En Andalucía, la Fiscal Coordinadora de Menores y el Fiscal de Menores en Sevilla transmitieron a Amnistía Internacional, en el transcurso de la reunión sostenida en julio de 2010, las carencias y deficiencias de la Comunidad Autónoma en materia de prevención en salud mental y acceso a recursos terapéuticos para menores con trastornos de salud. Sus preocupaciones se sintetizaban en la necesidad de acciones para un diagnóstico precoz y la disponibilidad de recursos especializados en psiquiatría infantil. Debemos reconocer no sólo la disposición al diálogo de esas autoridades en Andalucía, sino también, en opinión de Amnistía Internacional, la enorme motivación expresada en el trabajo que desempeñan, con claros deseos de mejorar en lo posible el sistema.

Amnistía Internacional quiere expresar su preocupación respecto de la dilación en la elaboración de un *Plan Estratégico Nacional de Infancia y Adolescencia* para el 2010-2013 y por que la *Estrategia en Salud Mental del Sistema Nacional de Salud* de 11 de diciembre de 2006, aún no haya establecido, o al menos abordado, un plan marco específico de los servicios de salud accesibles y adecuados para los menores con trastornos de conducta, tanto en Centros de Protección Terapéuticos, como fuera del sistema de protección en todo el territorio nacional, sin discriminación alguna.

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Amnistía Internacional lamenta que transcurrido un período razonable de tiempo tras el lanzamiento del informe del Defensor del Pueblo español, y a continuación, el informe de Amnistía Internacional, ambos en el año 2009, no se hayan producido avances sustanciales e incluso se hayan reforzado los criterios contrarios a un enfoque de derechos humanos y al interés superior de los y las menores.

La percepción de los menores con trastornos de conducta más como un problema que como titulares de derechos ha continuado lastrando la respuesta de las autoridades. Han pesado más la preocupación por la propia imagen u otros condicionamientos que el interés superior de los menores, impidiendo o al menos dilatando una revisión seria de la normativa, políticas y mecanismos institucionales.

La organización insta a las autoridades españolas según sus competencias a que sin más postergaciones pasen a la acción para asegurar que en todo el territorio español son garantizados los derechos de niños, niñas y adolescentes con trastornos de conducta, en particular aquellos y aquellas que se encuentran ingresados en Centros de Protección Terapéuticos y son exigibles bajo mecanismos eficaces e idóneos. En esta línea reitera las recomendaciones contenidas en su informe de 2009. En particular, pide que de forma inmediata se cumpla con:

- Garantizar derechos y garantías a favor de niños, niñas y adolescentes con trastornos de conducta o en situación de dificultad social, estén o no institucionalizados, a través de legislación estatal exigible en todo el territorio de España.
- Asegurar que todo el sistema de protección español toma como guía las normas internacionales a través de la aplicación de las Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños.
- Ejercer las funciones de inspección con la debida diligencia e investigar de manera exhaustiva e imparcial las alegaciones de abusos, garantizando a quienes denuncian que no serán objeto de represalias.