

7. CONCLUSIONES

Veinte años después de la aprobación de la Convención sobre los Derechos del Niño y su ratificación casi universal, existe aún un abismo entre los derechos reconocidos internacionalmente y la situación real de muchos menores. Aún hoy, la plena integración de los principios y derechos consagrados en la Convención, en los ordenamientos jurídicos y las políticas públicas de los Estados Partes está lejos de conseguirse. Lamentablemente, España no es una excepción.

Amnistía Internacional trabaja para lograr el respeto, protección y realización de los derechos humanos en todo el mundo, prestando especial atención a la situación de las personas que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad. La investigación llevada a cabo por la organización en torno a los llamados centros de protección terapéuticos en las comunidades autónomas de Andalucía, Cataluña y Madrid, se inscribe en este propósito.

Este informe reúne información y evidencias que apoyan las preocupaciones y denuncias de organizaciones, activistas y profesionales, incluido el informe de febrero de 2009 del Defensor del Pueblo, en torno a la desprotección y abusos contra los derechos de niños y niñas a su paso por los centros de protección terapéuticos. Las alegaciones de vulneraciones de derechos humanos contenidas en el informe constatan que España debe mejorar radicalmente la protección de los menores que se encuentran en estos centros terapéuticos y cumplir así sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos.

Amnistía Internacional ha observado que el sistema de protección de menores dispuesto en España no respeta, en muchas ocasiones, las obligaciones y principios de la Convención sobre los Derechos del Niño, en particular el interés superior del menor, ni su derecho a ser escuchado, y a no ser discriminado. Esto sucede a pesar de que la propia legislación española consagra estos y todos los demás principios de la Convención en torno a la protección de los derechos de los niños y niñas. Resulta además sorprendente que, según se recoge en el informe del Defensor del Pueblo²³⁷, en la mayoría de los casos se eluda en la práctica a la necesaria intervención judicial para el internamiento no voluntario de los menores exigida tanto en el Código Civil como por la Ley de Enjuiciamiento Civil²³⁸.

Amnistía Internacional ha podido constatar que el internamiento en estos centros de protección terapéuticos puede conducir, en algunos casos, a una serie de abusos y violaciones de los derechos de los menores absolutamente incompatibles con los tratados internacionales de protección de los derechos humanos. Lo más preocupante es que en muchos casos estos abusos quedan invisibilizados e impunes. Esta situación no hace más que reforzar el ciclo de exclusión, discriminación y violencia en que se encuentran estos menores.

²³⁷ Informe del Defensor del Pueblo páginas 300 y 301.

²³⁸ Artículos 271.1 y 763 respectivamente.

En primer lugar, la situación de estos niños y niñas resulta invisible a la sociedad porque se desconoce el número de centros terapéuticos abiertos en España, así como el número de menores internados en ellos. Esta deficiencia fundamental impide analizar las políticas públicas que se llevan a cabo en materia de protección de menores. En segundo lugar, los poderes públicos competentes de las tres comunidades autónomas objeto de la investigación no llevan a cabo con regularidad sus funciones de supervisión, inspección y exigencia de rendición de cuentas de las entidades públicas o privadas que gestionan los centros de protección terapéuticos por su actividad, e incluso obstaculizan e impiden que esta supervisión sea llevada a cabo por organismos y organizaciones independientes de defensa de los derechos humanos, así como, en algunas, ocasiones por parte de los propios agentes del Estado. Finalmente, cuando estos abusos se producen, no se establecen los medios para que los menores que los sufren, sus familiares o los propios educadores puedan denunciarlos y exigir las responsabilidades pertinentes de manera efectiva.

A Amnistía Internacional le preocupa que, a pesar de que cada vez son más frecuentes los casos de menores con trastornos de conducta o en dificultad social, ni la legislación ni las políticas públicas han abordado la especial situación de estos menores. En España no existe un mecanismo coordinado entre las autoridades competentes en materia de protección de menores, que haga posible la detección temprana de las situaciones de riesgo o dificultad social de los menores con trastornos de conducta, y, con ello, la intervención preventiva en el contexto social y familiar del menor. La organización considera preocupante el uso de la figura de la declaración de desamparo, aun cuando dicha situación no sea real, como medio para la asunción de la tutela administrativa y el consiguiente alejamiento de los menores de sus padres, madres y otros familiares. Como resultado, el internamiento en los centros terapéuticos del sistema de protección constituye, a menudo, la única opción posible que ofrece la Administración a los padres y menores, cuando, en realidad, debería de constituir el último recurso para el tratamiento de estos menores, tal y como establece la Convención sobre los Derechos del Niño..

Además, la inexistencia de un procedimiento reglado que determine los criterios, el diagnóstico y las necesidades específicas de tratamiento sobre los que determinar el ingreso o la derivación a estos centros terapéuticos de los menores con trastornos de conducta, coloca a los menores y a sus familiares, en muchas ocasiones, en una situación de indefensión contraria a todas las normas internacionales de derechos humanos.

En los testimonios a los que ha tenido acceso la organización se describen dos vías de ingreso a los centros que resultan muy preocupantes. En la primera vía, los menores con trastornos de conducta diagnosticados no han encontrado en el sistema de salud público las alternativas terapéuticas para su tratamiento. En este caso, los padres y familiares de estos menores se encuentran ante la tesitura, por no poder atender a sus hijos, de solicitar auxilio a la Administración, lo que paradójicamente se traduce en tener que solicitar la declaración de “desprotección” e, incluso, denunciarles por malos tratos para que los menores ingresen en el sistema de protección y la Administración asuma la guarda y, en el peor de los casos, la tutela. La entrada en estos centros se suele llevar a cabo mediante un proceso judicial, y apoyarse en un diagnóstico de los propios servicios de salud públicos. El problema es que la declaración de desprotección supone la suspensión de la patria potestad por parte de los padres y las dificultades para tener acceso a la información sobre la salud del menor, y a tomar parte en las decisiones sobre su tratamiento. La segunda vía de acceso a estos centros

se da cuando los menores ingresan a los centros terapéuticos derivados de otros centros del sistema de protección donde ingresaron por desamparo, riesgo o exclusión familiar. La derivación a este tipo de centros se realiza por decisión de la Administración, y, en muchos casos, sin que parezca que haya un diagnóstico sobre los problemas de conducta del menor. En estos casos dicha resolución también debe ser motivada y notificada tanto a los padres como al Ministerio Fiscal y con audiencia del menor. En ocasiones, la mera conflictividad del carácter del menor es la causa de internamiento en estos centros y muy raras veces, las familias o el propio menor llegan a saber las razones por las que se produce el ingreso en estos centros terapéuticos. En muchos casos, por falta de información sobre sus derechos y falta de claridad en los procesos legales, ni siquiera se dan las condiciones para que el menor o sus familiares puedan acceder a la justicia para impugnar decisiones que afectan a sus vidas.

Amnistía Internacional expresa su profunda preocupación ante las denuncias que ha recibido sobre las condiciones en que se encuentran los menores en algunos de estos centros. Además de la sobreocupación y la falta de capacitación del personal, la organización, a través de los testimonios recogidos para este informe, ha tenido conocimiento de la existencia de prácticas de contención y castigo, así como de regímenes disciplinarios que, son incompatibles con los estándares internacionales para la protección de los menores privados de libertad, recogidos en la Convención sobre los Derechos del Niño y la Convención Contra la Tortura y otras formas de Castigo y Penas Cruelles, Inhumanas o Degradantes. Estas prácticas incluyen casos de menores sometidos a castigos corporales, aislamiento forzado, contenciones físicas abusivas e, incluso, contenciones farmacológicas.

A este respecto, cabe destacar que durante el 2009 el Comité contra la Tortura²³⁹ se dirigió al Estado español en dos ocasiones preguntando sobre las medidas adoptadas a raíz de las denuncias recogidas en el informe del Defensor y reiterando la preocupación sobre las alegaciones de aislamiento y administración de fármacos de forma contraria a los artículos 11 y 12 de la Convención. En este sentido, en noviembre de 2009 el Comité contra la Tortura hizo dos recomendaciones concretas a España: la adopción de medidas para asegurar condiciones humanas y dignas en los centros, y la investigación exhaustiva de todas las alegaciones de abusos o malos tratos cometidos contra los menores.

Amnistía Internacional ha tenido acceso a testimonios que hablan, casi sin excepción, de la sobremedicación como práctica habitual en estos centros. Y lo que es más grave, que esta práctica responda a la necesidad de contención o castigo, no de tratamiento médico y que, en muchas ocasiones, no lo administran facultativos médicos sino los propios educadores. Estas prácticas, unidas a la, en ocasiones, deficiente atención a las necesidades de estos menores en su derecho de acceso a la salud, así como a la nula información que reciben los menores y sus familias sobre el diagnóstico, tratamiento o medicación, constituyen abusos en

²³⁹ Quinto Informe Periódico de España (CAT/C/ESP/5), ante el Comité contra la Tortura, pregunta 19 sobre el informe del Defensor del Pueblo; respuesta del estado español en septiembre 2009, y Observación Nº 20 del Comité contra la Tortura con recomendación al Estado español en noviembre 2009.

el derecho a la salud de estos menores que no son compatibles con normas internacionales de derechos humanos como la Convención sobre los Derechos del Niño, con el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, con los Principios Básicos de la ONU para la Protección de las Personas con Discapacidad y el Mejoramiento de la Atención a la Salud Mental, o el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y la Dignidad del Ser Humano con respecto a las Aplicaciones de la Biología y la Medicina.

La organización quiere llamar la atención, en particular, sobre la situación concreta de las niñas internadas en estos centros y la deficiente atención e información que se presta sobre su salud sexual y reproductiva, teniendo en cuenta, además, el significativo número de casos en que las menores que llegan embarazadas a estos centros.

En definitiva, Amnistía Internacional considera que el Gobierno español debe abordar de manera inmediata la protección de los menores en los centros terapéuticos y lo debe hacer desde un enfoque basado en derechos humanos. En concreto, debe hacer todo lo posible por eliminar los obstáculos prácticos que impiden el ejercicio, goce y disfrute del derecho a la salud de los menores en los centros terapéuticos, así como de sus otros derechos y libertades cuya deficiente protección queda evidenciada en este informe.

Amnistía Internacional advierte con preocupación la poca atención brindada a la posibilidad de que los menores tengan acceso a un recurso judicial efectivo y a reparaciones justas y oportunas en caso de que sean vulnerados. El Estado español y sus instituciones deben observar sus deberes en materia de derechos humanos, desarrollar y cumplir aquello que está obligado a hacer (obligaciones de hacer o intervenir), así como garantizar que ni sus agentes y funcionarios ni agentes no estatales o particulares incurren en abusos y prácticas prohibidas por el derecho internacional. En atención a ello, Amnistía Internacional desea realizar una serie de recomendaciones.

8. RECOMENDACIONES

1. VISIBILIZAR A LOS MENORES EN EL SISTEMA DE PROTECCIÓN

El Gobierno español y a los Gobiernos autonómicos en el marco de sus competencias deben:

- 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.
- Garantizar efectivamente el control y la inspección de los organismos y entidades privadas que se encarguen de la gestión de estos centros, exigiéndoles absoluta transparencia en la rendición de cuentas.
- 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.
- Colaborar con el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura para garantizar un sistema de inspecciones regulares de todos los centros.

Al Ministerio Fiscal:

- Dar instrucción inmediata a las fiscalías de menores territorialmente competentes para que ejerzan su función de supervisión de los centros del sistema de protección, no exclusivamente en los de reforma.
- Ejercitar las acciones judiciales pertinentes en defensa del interés superior del menor.

A las empresas, fundaciones o entidades que gestionan o son propietarias de centros 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 autonómicos.

2. PARA LA ADECUADA ATENCIÓN A LOS MENORES CON TRASTORNOS DE CONDUCTA

Al Gobierno español y grupos parlamentarios:

- Modificar la Ley Orgánica de Protección Jurídica del Menor 1/1996 para que establezca unos estándares claros sobre la situación jurídica de los menores internados en centros de protección terapéuticos y asegure el acceso a medidas de

reparación para las víctimas. La ley debería garantizar que, en ningún caso, ni los menores ni sus familias estén desprotegidos, así como garantizar una tutela judicial efectiva, respetando los estándares internacionales recogidos en las reglas de la ONU sobre la Protección de los Menores Privados de Libertad o la Convención Europea sobre el ejercicio de los derechos del Niño.

- Definir en esta ley los requisitos generales para el internamiento o derivación de los menores a los centros de protección terapéuticos, exigiendo la necesidad de una resolución judicial motivada tal y como establece el artículo 763 de la Ley de Enjuiciamiento Civil , evaluación psico-social del caso particular y diagnóstico psiquiátrico.

Al Gobierno español y a los Gobiernos autonómicos en el marco de sus competencias:

- Incluir en el diseño del Plan Estratégico Nacional de Infancia y Adolescencia 2010-2013 la situación de los menores con trastornos de conducta y en dificultad social.
- Proporcionar información a los padres y familiares sobre las consecuencias jurídicas que provoca el que la Administración asuma la tutela o guarda del menor, así como los recursos disponibles para su impugnación, garantizando que, en base al principio del interés superior del menor, se establezca aquella solución que mejor responda a las necesidades concretas del menor y que tienda a su reinserción en su entorno familiar.
- Abordar el tratamiento previsto para estos menores en el Plan desde la acción multidisciplinar en los ámbitos educativo, sanitario y social, de manera que se pueda dar una detección temprana de estas situaciones, y abordar su tratamiento en el propio entorno social y familiar del menor.
- Regular los protocolos y directrices de intervención que determinen el proceso administrativo por el que se registrará el ingreso o derivación de los menores en los centros que tengan en cuenta exclusivamente el diagnóstico del menor, y la mayor conveniencia de las medidas de los centros terapéuticos para su tratamiento.

Al Gobierno español y a los Gobiernos autonómicos en el marco de sus competencias en materia de justicia:

- Garantizar la existencia de un turno de oficio de abogados especializados y con experiencia en el ámbito de la protección de menores que presten asistencia jurídica gratuita en los procesos administrativos y en los judiciales, tanto al menor como a sus familiares.
- Garantizar que todos los internamientos de menores se lleven a cabo previa autorización judicial o se ratifiquen judicialmente en los plazos previstos en la ley, en establecimientos adecuados a su edad y previo informe de los servicios de asistencia del menor.

Al Ministerio Fiscal:

- Exigir que todos los internamientos de menores se lleven a cabo previa autorización judicial o se ratifiquen judicialmente en los plazos previstos en la legislación.
- Concurrir a todos los procesos administrativos o judiciales donde se tomen decisiones sobre la derivación o ingreso de los menores en los centros de protección terapéuticos.
- Crear un equipo técnico independiente, compuesto por un psicólogo y un psiquiatra con conocimientos específicos de psiquiatría infanto juvenil, y al menos, un trabajador social para conocer el entorno familiar, que se encargue de evaluar la conveniencia del ingreso o derivación del menor en un centro terapéutico en cada caso concreto.

A las empresas, fundaciones o entidades que gestionan o son propietarias de centros terapéuticos:

- Comunicar al juzgado el internamiento de un menor en el plazo de 24 horas, a efectos de su ratificación judicial, cuando éste no haya sido previamente autorizado por el juez.
- Garantizar que la reglamentación interna de contratación del personal de los centros, y en particular la selección y supervisión, de educadores, sanitarios y seguridad privada, cumple con los requisitos de cualificación y experiencia necesarios para una efectiva protección de los menores.
- Asegurar que los criterios de selección de personal contemplan conocimientos sobre conceptos fundamentales de derechos humanos, contenidos en la Convención sobre los Derechos del Niño.

3. PARA REGULAR EL FUNCIONAMIENTO DE LOS CENTROS TERAPÉUTICOS

Al Gobierno español y los grupos parlamentarios:

- Definir en la Ley Orgánica de Protección Jurídica del Menor 1/1996 una tipología de los centros residenciales, terapéuticos y de asistencia especializada, claramente diferenciada de los centros de reforma.
- Fijar los estándares de selección y formación del personal en dicha ley, regímenes de funcionamiento interno de cada tipo de centros y las condiciones de las instalaciones, atendiendo a la normativa internacional, y que constituyan un mínimo aplicable en todo el territorio nacional. La formación del personal deberá incluir programas de soporte y refuerzo para afrontar las situaciones de tensión emocional derivadas de su labor profesional en el centro.

Al Gobierno español y a los Gobiernos autonómicos en el marco de sus competencias:

- Elaborar directrices y protocolos que regulen las condiciones mínimas exigibles de los centros terapéuticos del sistema de protección en todo el ámbito territorial, que garantice la protección, respeto y realización de los derechos de los menores.
- Asegurar que en materia de instalaciones, personal y normas de funcionamiento interno, estas condiciones mínimas cumplan con los estándares que la Ley Orgánica de Protección Jurídica del Menor establezca para todo el ámbito nacional.

A las empresas, fundaciones o entidades que gestionan o son propietarias de centros terapéuticos:

- Adecuar los protocolos de actuación de los centros para garantizar que aseguran la protección, respeto y realización de los derechos de los menores.
- Informar de todos los protocolos de actuación de los centros tanto a los trabajadores, desde el momento de contratación, como a los menores, desde su ingreso en el centro.
- Asegurar que todo el personal de los centros será sometido a evaluaciones y comprobaciones que garanticen su idoneidad para trabajar con menores.

4. INVESTIGAR LOS ABUSOS CONTRA LOS MENORES INTERNADOS EN LOS CENTROS TERAPÉUTICOS DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN

Al Gobierno español y a los Gobiernos autonómicos en el marco de sus competencias

- Supervisar de forma efectiva las prácticas de funcionamiento y las medidas sancionadoras hacia los menores en cualquier establecimiento de protección, público o privado, para evitar los tratos crueles, inhumanos o degradantes.
- Prohibir aquellas prácticas dentro del tratamiento disciplinario de los menores que puedan suponer castigos corporales en los centros y que se prohíban e investiguen los casos de castigos corporales, contención física, mecánica y farmacológica, y aislamiento forzado, contrarios a las normas internacionales de derechos humanos.
- Regular los procedimientos y directrices sobre autorización y práctica de las contenciones físicas, que sólo deberán ejecutarse como último recurso.

Al Ministerio Fiscal:

- Establecer un mecanismo accesible y claro a través del cual los menores, familiares y educadores puedan hacer llegar sus denuncias y quejas sobre los abusos y castigos crueles, inhumanos o degradantes de que sean víctimas. La dirección de notificación de la denuncia deberá ser diferente a la del centro en el que se hallen y al centro objeto de la propia denuncia.

- Garantizar que los menores y educadores que han denunciado abusos no son expuestos a represalias de ningún tipo. Los menores denunciadores, en el caso de haber huido de un centro, no serán obligados a regresar al mismo centro objeto de la denuncia sin una debida investigación de los hechos.
- Realizar una investigación individualizada de cada denuncia presentada.

A las empresas, fundaciones o entidades que gestionan o son propietarias de centros terapéuticos:

- Garantizar la prohibición expresa en los protocolos internos del centro de aquellas prácticas dentro del tratamiento disciplinario de los menores que puedan consistir en castigos corporales, aislamiento forzado, denegación de visitas y vulneración de la correspondencia privada, contrarios a los estándares internacionales de derechos humanos.
- Establecer de manera precisa en los protocolos internos del centro el procedimiento para autorizar y realizar las contenciones físicas o farmacológicas de acuerdo a la normativa internacional. Las contenciones únicamente se llevarán a cabo cuando se hayan agotado y hayan fracasado todos los demás métodos de control.
- Asegurar que los protocolos internos de los centros incluyen el acceso de los menores y educadores a un mecanismo de denuncia y la incorporación de medidas que aseguren su protección después de haber denunciado abusos.

5. GARANTIZAR EL DERECHO DEL ACCESO Y DISFRUTE A LA SALUD DE LOS MENORES INTERNADOS EN LOS CENTROS TERAPÉUTICOS DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN

Al Gobierno español y a los Gobiernos autonómicos en el marco de sus competencias:

- Garantizar que la medicación que se le suministre a los menores en los centros terapéuticos responde siempre a una prescripción facultativa de un médico y, en ningún caso, se administre como medida sancionadora.
- Establecer directrices y protocolos para todo el Estado que garanticen la información y consentimiento previo e informado del menor, y cuando proceda de sus familiares, sobre el diagnóstico y tratamiento que se le administrará en los centros terapéuticos.
- Exigir que conste en el expediente de cada menor en todos los centros una actualización del mismo y un seguimiento de todos los tratamientos que se le administren.
- Asegurar, en particular, que en los centros de protección terapéuticos las menores reciben información sobre su derecho a la salud sexual y reproductiva, así como toda la asistencia sanitaria y jurídica que requieran en caso de estar embarazadas.

- Establecer en la Estrategia de Salud Mental del Sistema Nacional de Salud de 11 de diciembre de 2006 un plan marco específico de los servicios de salud accesibles y adecuados para los menores con trastornos de conducta en centros de protección terapéuticos.

A las empresas, fundaciones o entidades que gestionan o son propietarias de centros terapéuticos:

- Aplicar directrices y protocolos que garanticen la información y consentimiento previo e informado del menor (y cuando proceda, de sus familiares) sobre el diagnóstico que se le administrará en los centros terapéuticos, pautas de tratamiento y su evolución.
- Realizar un seguimiento riguroso y una evaluación periódica de todos los tratamientos que se administren a los menores.
- Asegurar que todas las menores reciben información sobre su derecho a la salud sexual y reproductiva, así como toda la asistencia sanitaria y jurídica que requieran en caso de estar embarazadas, respetando el derecho a la información de las menores.