



## **EL SISTEMA DE PROTECCIÓN DE MENORES Y LA PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA**

**Defensora del Pueblo de Castilla-La Mancha**

**Alicante del 17 al 19 de octubre de 2005**



[www.sindicogreuges.gva.es](http://www.sindicogreuges.gva.es)

Abordar el estudio del sistema de protección de menores es adentrarse en un complejo mundo, no sólo por la diversidad de tipologías de los destinatarios de dicho sistema –y consiguientemente, de sus necesidades-, sino también por la complejidad, legislativa e institucional, de su propio entramado.

Desde esta perspectiva, la presente ponencia sólo pretende realizar un esbozo de ambas cuestiones, que partiendo de una necesaria –por clarificadora- visión histórica, ofrezca un panorama actualizado de la situación. Sobre dicha visión, intentaremos también extraer algunas cuestiones para ser objeto de debate y reflexión, medida que entendemos aconsejable bien por su importancia intrínseca, o bien por el reto que para las diversas instituciones implicadas plantea su resolución.

## **I. ELEMENTOS QUE CONFIGURAN EL SISTEMA DE PROTECCIÓN DE MENORES: EVOLUCIÓN HISTÓRICA.**

### **1. Desarrollo legislativo de la protección de menores.**

La concepción de la infancia ha variado a través de la historia de la humanidad y, con ella, la percepción social de sus necesidades. Sólo al final del siglo XVIII los adultos comenzarán a ofrecer un trato más humanitario a la infancia. La revolución Francesa y la Industrial colaboraron en proporcionar a la infancia un valor propio ante la sociedad que quedó plasmado en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano. Así, nuestro derecho positivo recoge esta corriente, en el Código Penal de 1870, que exime a los menores de 15 años de responsabilidad criminal y permite castigar a los padres de familia que no se preocupen de la educación de sus hijos.

En la segunda mitad del referido siglo, Rousseau describe ya al niño, como una persona con valor propio, y digna de ser considerada como un ser con múltiples capacidades y, del que es preciso conocer sus necesidades.

En España, hasta llegar a este contexto histórico, durante el Antiguo Régimen, un Estado carente absolutamente de estructura administrativa, asistencial y financiera eficaz, había dejado en manos de la Iglesia la cobertura de las necesidades más urgentes de las partes de la población que presentaban una mayor carencia y necesidad. Hasta el siglo XIX, la Iglesia se ocupará de diversos colectivos desfavorecidos socialmente, entre ellos los menores.

A principios del siglo XIX se inicia la incorporación de los niños al mundo laboral, que acarreará posteriormente una cierta regulación proteccionista, la creación de los primeros hospitales infantiles y de sociedades dedicadas a prevenir los malos tratos a la infancia.

También durante este siglo se desarrolla una intensa actividad legislativa referida a menores: los Códigos Penales de 1822 –que incorpora la inimputabilidad para los menores de 7 años-, y 1970 –que la eleva hasta los 15-; el Real Decreto de 14 de abril de 1834, que disponía la necesaria separación penitenciaria de los presidiarios menores de 18 años; la Ley de Instrucción pública de 1857, de Claudio Moyano; la del 1878, contra la

explotación laboral de los niños en determinados espectáculos; y finalmente, en 1900, la Ley reguladora del trabajo de las mujeres y de los niños.

Será ya en el siglo XX, cuando la comunidad internacional empiece a tomar conciencia de la importancia y, al mismo tiempo, debilidad de la figura del menor. Comienza a forjarse entonces el cuadro jurídico que, a lo largo de dicho siglo, ha consagrado definitivamente a los niños como sujetos de derecho y objetos de protección. De este modo los niños dejan de ser únicamente responsabilidad estatal. A partir de este momento, su protección se asume a un nivel superior: como un compromiso del conjunto de la comunidad internacional.

Es en este período cuando surge plenamente, por ejemplo, la figura de la **adopción internacional**, fundamentalmente a consecuencia de los conflictos bélicos acaecidos en diversos países, que dejaron gran cantidad de niños huérfanos que serían adoptados por países que no estaban en guerra.

En 1919, se crea el Comité de Protección de la Infancia, bajo los auspicios de la Sociedad de Naciones. Tan sólo unos años después, en 1.919, se formula la Declaración de los derechos del Niño, la Declaración de Ginebra.

Al año siguiente la Sociedad de Naciones adoptó dicha declaración, siendo la primera ocasión en que se califica a la niñez como *“de grupo que debe ser objeto de medidas especiales de protección para garantizar su normal desarrollo espiritual y material”*.

Casi a mediados del siglo XX, en 1948, cuando la Asamblea General de las Naciones Unidas proclama la Declaración Universal de los Derechos Humanos, incluye en la misma, el derecho a una ayuda y asistencia especiales a la maternidad y a la infancia. Once años después, en 1959, la Naciones Unidas adoptan la declaración de los Derechos del Niño que, aunque nunca tuvo fuerza de ley, sirvió de base para futuras Declaraciones y Tratados.

En este momento histórico se aprecia ya un notable arraigo en la conciencia internacional de la necesidad –y obligatoriedad- de articular un verdadero sistema de protección a los derechos de la infancia. 1979, es declarado Año Internacional del Niño. Diez años después, la Comisión de Derechos del Hombre de Naciones Unidas promulga La Convención relativa a los Derechos del Niño.

La especial incidencia que la Convención ha tenido posteriormente en los desarrollos legislativos de la misma, se ha fundamentado, en gran medida, en que la misma, tuvo el mérito de introducir la conciencia de que los derechos de los menores merecen una doble consideración. Por una parte, como derechos que a todo ser humano corresponden por el hecho de serlo, y por otra, como sujetos acreedores de una especial protección, cuya justificación deriva de su especial vulnerabilidad o de su dependencia de otros.

Desde una perspectiva más sectorial, la resolución A3-0172/92 del Parlamento europeo sobre la Carta Europea de los Derechos del Niño, solicitaba a los Estados miembros que nombren un Defensor del Menor.

En España, nuestro texto constitucional del 78, supuso un importante cambio de tendencia y perspectiva en el ámbito de la infancia. Además de los derechos fundamentales de que gozan como personas, los menores son objeto de un

tratamiento específico en el artículo 39, que establece su derecho a una protección integral.

Esta consagración marcó una línea de actuación que posibilitó las relevantes modificaciones legislativas acontecidas posteriormente en los entornos civil y penal. En concreto, en el ámbito civil, se modificó el Código Civil en materias como filiación, patria potestad, tutela y adopción.

Finalmente, a través de las Leyes orgánicas 1/1996, de Protección Jurídica del Menor y la Ley Orgánica 5/2000, de Responsabilidad Penal de los menores han quedado perfilados definitivamente los ámbitos civil y penal en lo que al menor se refiere.

Dentro de este proceso de adaptación general de todo el ordenamiento español a la Convención de los Derechos del Niño, en Castilla-la Mancha se promulga, por vez primera, una norma reguladora de toda la protección del menor con carácter integral, la Ley 3/1999, de 31 de marzo, del Menor e Castilla-La Mancha.

De todo este recorrido histórico –aunque obligadamente apresurado e incompleto- dos son los acontecimientos que podríamos resaltar como sobresalientes: el surgimiento y generalización del interés superior del menor y, el irreversible proceso de publicación experimentado por los ordenamientos para la tutela de dicho interés.

## **2. Las Instituciones de protección.**

Una de las primeras Instituciones destinadas específicamente a la justicia de menores es “el Pare d’orfans” que, desde 1337, en que se creó en Valencia, tuvo como cometido el que los menores tutelados por esta Institución fueran redimidos de la mala vida a través del trabajo y, que dispusieran de curadores idóneos que facilitarán dicho proceso.

Hasta las revoluciones liberales del Siglo XIX, la iglesia se ocupará de la atención a diversos colectivos, entre ellos los menores, convirtiéndose en auténtico garante del sistema social, al controlar a sectores desfavorecidos de población que podrían constituir una amenaza para el mismo.

Por su parte, el tránsito histórico desde el siglo XVIII al XX, evidencia un proceso en el que la administración ha ido recurriendo a diferentes estructuras para la protección de los menores, caracterizándose todas ellas por la ausencia de una visión integral de las necesidades del colectivo a proteger, así como por una dispersión de recursos y una descoordinación de impulsos que la guerra civil, y el período de dictadura que la siguió, no hicieron sino agudizar.

Es en este contexto de cierta dispersión recursos y descoordinación de servicios, en la que se produce, durante la década de los 80 y, tras la transformación constitucional del tratamiento de los menores ya mencionada en el apartado anterior, la recepción de competencias por parte de las Comunidades Autónomas. Éstas fueron elaborando sus legislaciones específicas en materia de protección de menores.

Así, en el caso de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, que contemplaba en la letra p) del artículo 31 de su estatuto de Autonomía, la

competencia plena en “promoción y ayuda a menores”, tras recibir mediante los Reales Decretos 283/85 y 2.057/85 las funciones y servicios en materia de protección de menores dictó la Ley 3/1986, de 16 de abril, de Servicios Sociales de Castilla-La Mancha, que sirvió para organizar el sistema público de servicios sociales.

A partir de este momento el principal esfuerzo institucional ha sido el de intentar dar coherencia y dotar de la necesaria coordinación a los diversos recursos, repartidos en este momento histórico, sin planificación, dotados de personal de muy distinta procedencia y formación, con instalaciones de calidad muy dispar, como ya hizo constar el Defensor del Pueblo en 1991.

Tres han sido las fases que podemos resaltar, dentro de lo que ha sido la gestión de la Protección de Menores realizada desde la Comunidad Autónoma. En buena medida, dichas fases serán extrapolables a los diferentes ámbitos autonómicos de nuestro país:

Una primera fase que abarcó el paso de los internados a los pisos de protección (1985-1995), disponiendo de la gestión pero, todavía, bajo la normativa estatal como base para articular todos los procedimientos.

En una segunda fase (1996-2004), con la experiencia alcanzada, y la nueva legislación básica estatal, se pudo comenzar a planificar en forma integral la protección de la infancia y la adolescencia. Esta fase está marcada en nuestra Comunidad por la cristalización de la Ley 3/99, de 31 de marzo, del Menor en Castilla-La Mancha, así como con la articulación del Primer plan Integral para la Infancia y adolescencia (1999-2003).

Finalmente, podríamos decir, que la prestación de servicios sociales en nuestra Comunidad ha entrado ya en su tercera fase o de madurez, comenzada en el año 2004, que tiende hacia la universalización de los servicios sociales como respuesta a nuevas demandas y que se debe caracterizar por la prestación de servicios integrales a la familia, la mediación y la prevención.

Sobre todo, en esta fase, acumulada la experiencia, el desarrollo normativo, y ampliados los recursos disponibles, entendemos que debemos exigir de los servicios sociales, el desarrollo de actuaciones eficaces que incluyan un especial sistema de prevención de los distintos ámbitos de la protección de menores.

## **II. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA PROTECCIÓN DE MENORES: NORMATIVA Y PROGRAMAS.**

### **1. Marco normativo.**

El cambio del concepto de infancia y de los sistemas de protección que hemos descrito anteriormente tiene su reflejo actualmente en tres importantes normas de nuestro ordenamiento jurídico, que se corresponden con tres ámbitos territoriales diferentes: internacional, estatal y autonómico.

La primera de ellas es la Convención de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989 y ratificada por el Parlamento español el 30 de diciembre de 1990, que constituye, por un lado, el documento básico a tener en cuenta

para la adopción de medidas y la elaboración de programas tendentes a lograr el mayor bienestar para la infancia y, por otro, el marco de obligada referencia para los 191 Estados que la ratificaron.

La Convención nació teniendo presente la necesidad de proporcionar al niño una protección especial, según se contemplaba en el enunciado de la Declaración de Ginebra de 1924 sobre los Derechos del Niño y en la Declaración de los Derechos del Niño adoptada por la Asamblea General de 20 de noviembre de 1959, y reconocida en la Declaración Universal de Derechos Humanos, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en el Pacto Internacional de Derechos Económicos y Culturales y en los estatutos e instrumentos pertinentes de los organismos especializados y de las organizaciones internacionales que se interesan en el bienestar de la infancia.

Asimismo, dio pleno reconocimiento, en el terreno internacional, a los niños como sujetos de derecho, exponiendo en su artículo 2 que los Estados Parte respetarán los derechos enunciados en ella, asegurarán su aplicación a cada niño sujeto a su jurisdicción, y tomarán las medidas apropiadas para garantizar que 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 de sus familiares.

La novedad más importante de la Convención es que añade a los derechos sociales incluidos en las Declaraciones anteriores, el reconocimiento de los derechos civiles y políticos de la infancia, y establece cuatro derechos principales:

- El derecho a la no discriminación.
- El principio del interés superior del niño.
- El derecho a la vida.
- El derecho a la opinión.

Por su parte, la Ley 1/1996, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, señala como uno de los principios rectores de la acción administrativa que *“las Administraciones Públicas, en los ámbitos que le son propios, articularán políticas integrales encaminadas al desarrollo de la infancia”*, e introduce las siguientes novedades:

- El reconocimiento pleno del niño como titular de derechos y con capacidad creciente para ejercerlos, basándose en una teoría centrada en las necesidades de los menores.
- La regulación de principios generales de actuación frente a situaciones de desprotección social, incluyendo la obligación de la Entidad Pública de investigar los hechos que conozca para corregir la situación mediante la intervención de los servicios sociales o asumiendo la tutela del niño.
- La distinción entre situación de riesgo, que origina un perjuicio para el menor que no llega a revestir la gravedad suficiente como para que haya separación de su familia, y situación de desamparo, cuya gravedad aconseja la separación del niño de su familia y lleva aparejada la asunción de la tutela automática del menor por parte de la Entidad Pública.

- La preocupación por agilizar y clarificar los trámites de los procedimientos administrativos y judiciales que afecten al niño para evitar su desprotección o indefensión.
- La diferenciación, según su finalidad, de tres tipos de acogimiento: simple, permanente y preadoptivo.
- La regulación de la adopción internacional, diferenciando las funciones directas de la Entidad Pública de las de mediación que puede delegar en entidades privadas acreditadas.
- El refuerzo de la intervención del Ministerio Fiscal, ampliando los cauces de su actuación como representante de los menores e incapaces que no tengan representación legal.

Asimismo, esta Ley constituye un amplio marco jurídico de protección a la infancia, contemplando en su artículo 13 la obligación de denuncia y del mantenimiento de la confidencialidad:

1. Toda persona o autoridad, y especialmente aquellos que, por su profesión o función, detecten una situación de riesgo o posible desamparo de un menor, lo comunicarán a la autoridad o a sus agentes más próximos, sin perjuicio de prestarle el auxilio inmediato que precise.
2. Las autoridades y las personas que por su profesión o función conozcan el caso actuarán con la debida reserva. En las actuaciones se evitará toda interferencia innecesaria en la vida del menor.

En el ámbito de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, la Ley 3/1999, del Menor, pretende determinar un marco general que, desde el contexto del ordenamiento jurídico autonómico, fije las garantías de calidad y control público de los servicios de los que serán usuarios los menores de nuestra Comunidad, a fin de garantizar la capacidad de los menores para ejercer los derechos que el ordenamiento en su conjunto les concede.

Al objeto de establecer el marco jurídico de actuación en orden a la promoción, atención y protección del menor, y garantizar el ejercicio de sus derechos, la defensa de sus intereses, y su desarrollo integral en los diferentes ámbitos de convivencia, la Ley contiene cinco títulos que desarrollan los siguientes aspectos:

- Los derechos y deberes del menor, en consonancia con lo establecido en la Convención y en la Ley Orgánica 1/96.
- Las medidas destinadas a prevenir e intervenir en las situaciones de riesgo, desamparo y conflicto,
- Los criterios para la ejecución de medidas judiciales,
- La distribución de competencias entre la Administración Autonómica y los municipios, y la participación de entidades colaboradoras.
- El régimen sancionador de infracciones administrativas en materia de atención de menores.

## **2. Principios de actuación**

El artículo 4 de la Ley 3/1999 ya citada, establece los siguientes **principios rectores** que deberán informar la actuación de las Entidades públicas y privadas en materia de promoción y atención de los menores y protección de sus derechos:

- a) La primacía del interés superior del menor sobre cualquier otro interés legítimo que concurra.
- b) El carácter eminentemente educativo y sociabilizador que deberá tener toda medida que se adopte en relación con el menor.
- c) La búsqueda de su integración sociofamiliar procurando, en la ejecución de las medidas adoptadas, mantener al menor en su propio entorno familiar o comunitario y en condiciones que se aproximen al medio familiar, siempre que ello no suponga un perjuicio en sus intereses, otorgando a la familia los recursos necesarios que le permita asumir plenamente sus responsabilidades.
- d) Se concibe la atención en centros como la última medida, aplicable solamente cuando no haya otra opción, bien porque las demás medidas se hayan revelado ineficaces, bien porque las circunstancias del caso lo requieran, teniendo en todo caso un carácter temporal.
- e) La prevención de las situaciones de riesgo y desamparo procurando detectar y paliar las carencias que impidan o dificulten el adecuado desarrollo personal y social del menor.
- f) La cooperación, colaboración y coordinación con las distintas Administraciones Públicas e instituciones privadas que intervengan en el ámbito de la atención al menor y en la defensa y promoción de sus derechos.
- g) La promoción de la participación y de la solidaridad social en la problemática de los menores y sus familias, así como la sensibilización social, especialmente ante situaciones de indefensión, riesgo y desamparo.
- h) El fomento en los menores de los valores de la tolerancia, la solidaridad, el respeto e igualdad y, en general, de los principios democráticos de convivencia recogidos en la Constitución.
- i) La confidencialidad de las actuaciones que se realicen en interés y defensa del menor.
- j) La objetividad, imparcialidad y seguridad jurídica en la actuación protectora, garantizando el carácter colegiado e interdisciplinar en la adopción de medidas.
- k) La búsqueda y propuesta del mejor recurso existente, para cada menor concreto, con la colaboración de las distintas instituciones.
- l) El reconocimiento de la capacidad del menor para participar activamente en la construcción de una sociedad más justa, solidaria y democrática, así como para conocer la realidad que vive, descubrir los problemas que más le afectan y aportar soluciones a los mismos.
- m) El fomento de la prevención de la marginación infantil, mediante programas de información ciudadana y de compensación de desigualdades sociales.

### **3. Programas de atención a menores**

Al amparo del marco normativo y los principios de actuación descritos, la Administración Autonómica de Castilla-La Mancha ha dispuesto el desarrollo de los programas que a continuación analizamos, los cuales pretenden responder a las diferentes necesidades de protección de los menores de nuestra Comunidad.

De entre ellos, especial mención merece, según nuestra experiencia institucional, el programa de acogimiento familiar que puede llegar a perder su propia naturaleza, cuando tanto en el acoplamiento de un niño a una nueva familia, como en el retorno a la suya de origen, los trámites administrativos o jurídicos y las intervenciones profesionales, se alargan indefinida e inútilmente.

También son de resaltar, debido a diferentes quejas tramitadas en la corta andadura de nuestra Institución, las dilaciones administrativas, insuficiencias de información, y de motivación en las resoluciones detectadas en algunos procedimientos para la obtención de la idoneidad, en adopción internacional.

#### **a) Intervención y Educación familiar.**

Está destinado al apoyo a familias en las que se dan circunstancias personales, relacionales o ambientales, que suponen o podrían suponer dificultades para el normal desarrollo de los niños que vivan en dicho ámbito familiar, y ello puede ocasionar que se produzca y se declare una situación de riesgo, iniciándose entonces intervenciones en el entorno familiar con el objeto de garantizar el bienestar de los menores a través de la promoción de cambios en el propio ámbito familiar.

Sus diferentes modalidades son:

- Programas de preservación. Su finalidad es apoyar al menor en su núcleo familiar. Su relevancia se deriva del hecho de tratarse de un programa de intervención que permite actuar tempranamente y con finalidad preventiva en las primeras fases de las situaciones que puedan ocasionar dificultad o riesgo para los menores. Ello significa que en un gran número de casos se pueda lograr evitar la separación de los menores de su grupo familiar y de su entorno social de origen.
- Programas de retorno. Si hubiera sido necesario separar al menor de su ámbito familiar por detectar un riesgo significativo en la convivencia, se dotará a la familia de las aptitudes, habilidades y actitudes adecuadas para permitir el retorno del menor a su grupo familiar en el menor tiempo posible, una vez producidos los cambios que habiliten a dicha familia de origen para la atención de sus necesidades.
- Programas de separación. Tratan de preparar a la familia para la separación definitiva de los niños y facilitar el proceso de desvinculación de éstos de sus familias biológicas, cuando se descarta su retorno por no haberse logrado cambios favorables tras un periodo de separación temporal que se considere suficiente.

## **b) Guarda de menores.**

Responde a una figura jurídica recogida por la legislación nacional y autonómica que tiene por objeto prestar la adecuada atención educativa y residencial a aquellos menores que no puedan ser atendidos adecuadamente por sus padres o tutores, por circunstancias graves y demanden de la Administración el apoyo temporal para sus hijos.

La inclusión en este programa se realiza siempre por petición escrita de los padres o tutores legales de los menores.

Una vez comprobado mediante los informes y evaluaciones pertinentes que se dan las circunstancias recogidas en el artículo 172.2 del Código civil y del artículo 34 de la Ley 3/99, del Menor de Castilla-La Mancha, se ofrece a los niños un recurso alternativo y temporal de convivencia, en tanto el entorno familiar, mediante otro tipo de actuaciones, modifique las circunstancias que motivaron la petición de guarda.

## **c) Acogimiento familiar.**

Se trata de un recurso social que proporciona una familia alternativa a la de origen a aquellos niños y niñas que por diversas razones no pueden convivir con la suya. El acogimiento familiar ofrece al niño la posibilidad de vivir durante cierto tiempo en un ambiente familiar complementario al suyo, en donde pueda recibir el cuidado, la atención y la educación que le facilite un desarrollo armónico de su personalidad.

Desde este programa, que deberá promover un desarrollo emocional, físico e intelectual, al tiempo que una identidad personal y social, se atiende a niños que presentan diferentes características y necesidades, así como diferentes perspectivas de retorno a su familia de origen. En función de ello, caben dos tipos de acogimiento:

- Acogimiento con previsión de retorno. Se promueve desde la premisa del regreso del niño a su familia de origen, lo que supone que la familia acogedora:
  - Sea una familia especialmente formada, que complemente las necesidades del niño durante el tiempo en que no puede convivir con la suya.
  - Haya sido instruida y facilite las relaciones y las visitas del niño con su propia familia, manteniendo así los vínculos afectivos.
  - La familia de origen del niño y los técnicos de menores trabajen conjuntamente para buscar la mejor solución a las situaciones conflictivas que pudieran producirse.
- Acogimiento permanente. Se trata de una medida de incorporación a una familia distinta a la de origen durante el tiempo que sea necesario hasta la independencia del niño, su mayoría de edad o hasta la propuesta de una alternativa de convivencia más adecuada.

Este tipo de acogimiento se realiza cuando el retorno a la familia biológica no es posible o deseable en interés del bienestar del menor y, al mismo tiempo, la

separación definitiva mediante la medida de adopción tampoco es un recurso adecuado.

El acogimiento puede ser:

- Ordinario, para atender a niños que no presenten necesidades educativas especiales, ni otras características diferenciales.
- Especializado, para atender a niños con necesidades educativas especiales o con ciertas particularidades que requieran una atención más especializada, como discapacidad, trastornos del comportamiento, enfermedades crónicas, etc.

Como dato más significativo, podemos señalar que Castilla-La Mancha ocupa el tercer lugar entre las CCAA con mayor número de acogimientos familiares, siendo el porcentaje de menores en acogimiento familiar no preadoptivo acumulado prácticamente igual al de acogimientos residenciales (49,25% y 50,75% respectivamente). Ello es un indicador de la importancia que este programa ha adquirido progresivamente y de la mejora en la atención a los niños separados de sus familias naturales.

No obstante, algunas quejas atendidas suponen un toque de atención en la mejora de este programa, cuya efectividad tiene mucho que ver con los tiempos en los que se realicen las intervenciones profesionales, administrativas y jurídicas con las familias biológicas y acogedoras, evitando dilaciones innecesarias en procesos ya de por sí difíciles para ser vividos tanto por las familias como por los niños.

En este sentido, y a modo de ejemplo, señalaremos una actuación de nuestra Institución en la que se provocó y aceleró el retorno, ya decidido y programado, de un menor a su familia biológica, que se estaba dilatando por un problema de organización interna en el Servicio de Menores. O aquella otra queja en la que no se constituía el acogimiento familiar con unos abuelos paternos por las “dificultades” que los servicios sociales municipales argumentaban en la elaboración de informes y su traslado al Servicio de Menores de la Comunidad.

#### **d) Acogimiento residencial.**

Tiene por objeto proporcionar a los menores que han de ser separados de su familia provisionalmente o por un tiempo más amplio, una alternativa de convivencia adecuada a sus necesidades.

Existen diversos tipos de centros especializados y adaptados a las necesidades y perfiles de los diferentes niños:

- Unidades de corta estancia.
- Centros de acogida.
- Hogares funcionales y pisos tutelados destinados preferentemente a los niños más pequeños.
- Residencias para adolescentes y pisos de autonomía destinados a preparar y dotar a los menores tutelados para la mayoría de edad y la independencia.
- Centros de menores para aquellos que el juez ha ordenado la privación de libertad en régimen cerrado, semiabierto o abierto.

- Centros de educación especial, destinados a menores con problemas graves de conducta y necesidades especiales de apoyo y atención especializada médica psicológica y social.
- Centros destinados al acogimiento de menores extranjeros no acompañados.

Entre 1999 y 2004 se ha pasado de contar con 53 centros de protección y 368 plazas a 78 centros y 524 plazas, aumentando los menores mayores y reduciéndose los pequeños ingresados. El 53,57% tiene más de 14 años y el porcentaje de extranjeros tutelados sobre el total es del 33,61%, siendo el crecimiento de estos últimos la principal causa del incremento sostenido en los últimos años del acogimiento residencial.

### **e) Adopción.**

La figura jurídica de la adopción está recogida en el Código Civil y en la Ley 3/99 antes citada, y tiene como características más destacables su carácter estable y definitivo, su irrevocabilidad, y la equiparación absoluta en derecho con los vínculos que produce la filiación natural, extinguiendo los vínculos anteriores de los adoptados.

Los avances en los sistemas de protección de menores y los apoyos a la estructura familiar han ido ocasionando que cada vez sea menor el número de niños españoles en situación de ser propuestos para un proceso adoptivo. Paralelamente, el número de ciudadanos que por diversas causas desean acceder a la paternidad y maternidad a través de la adopción se mantenía o se incrementaba.

Esta situación ha dado lugar a la saturación de las listas nacionales de solicitantes de adopción, con tiempos de espera más largos y, simultáneamente, a una derivación de la demanda hacia otros países.

La adopción puede ser:

- Regional, cuyos destinatarios son personas que desean adoptar menores de CM.
- Internacional, destinada a aquellas personas que desean adoptar a menores extranjeros.

El número de solicitantes y de autos de adopción regional se ha ido reduciendo lentamente, mientras que, aun teniendo un procedimiento muy complejo, crece anualmente la adopción en el extranjero, habiendo llegado a la Región en los últimos diez años casi 700 niños adoptados. CM ha sido la primera CA que ha regulado la posibilidad de apoyos económicos directos a las familias que promueven un proceso adoptivo, siendo el número de ayudas en 2004 de 171.

### **f) Autonomía personal.**

Es un programa destinado a jóvenes que, habiendo estado tutelados, han alcanzado su mayoría de edad y solicitan apoyo personal, formativo o económico.

Su objetivo es facilitar o promover, con el apoyo de un educador, la inserción social y laboral, así como maximizar las posibilidades de autonomía de los jóvenes ex-tutelados, tanto en suficiencia económica como para dotarles de habilidades personales y hábitos generadores de pautas de conducta normalizadas.

Está reforzado por las ayudas de garantía de continuidad y el apoyo de educadores para los menores cercanos a la mayoría de edad a fin de prepararlos para su emancipación definitiva.

El número de jóvenes entre 16 y 24 años con ayuda de autonomía ha pasado de 44 en 1998 a 83 en 2004, debiendo destacarse que las iniciativas del Fondo Social Europeo han permitido generar una red multiprofesional para desarrollar el programa a través de cinco equipos provinciales, con un método de trabajo que compatibiliza el sector público y el privado.

Por la importancia que supone para completar la red de programas de atención a los menores en la Región, es necesario hacer mención también a dos nuevos servicios para la familia: el servicio especializado de mediación y el programa de prevención e intervención en violencia familiar.

#### **g) Mediación familiar.**

La Ley 4/2005 pretende dispensar a través del acuerdo una protección global y adecuada a los hijos menores que involuntariamente se ven envueltos en la ruptura de pareja y afectados de modo más o menos intenso por sus consecuencias.

La mediación familiar, en el marco del dispositivo de protección de menores, se define como un servicio social público especializado y por tanto gratuito. Establece un estatuto jurídico de mediador y un registro de las personas y entidades mediadoras, y regula un procedimiento sencillo, no formalista y voluntario, excepto cuando la autoridad judicial ponga en sus manos el encargo de atender y controlar órdenes de visita a menores.

#### **h) Intervención en violencia familiar.**

A través de seis centros, este programa tiene como finalidad el apoyo y la intervención psicosocial y educativa de aquellas familias en las que se produce violencia, y la prevención en los núcleos familiares que podrían encontrarse en situación de riesgo.

Opera a dos niveles, individual y grupal, y cuenta con tres áreas de atención: prevención, intervención con las familias e intervención con personas que han ejercido violencia en el ámbito familiar.

### III. UNA PARADOJA A ANALIZAR: LA VIOLENCIA GENERADA POR EL SISTEMA DE PROTECCIÓN DE MENORES.

La premisa base que sustenta las siguientes consideraciones es que la mera actuación del sistema de protección en la vida de un niño, ya supone violencia.

Esto es así porque en el proceso de desarrollo de un menor, b normal - lo natural, lo habitual- es que sea la familia el espacio vital donde se satisfagan sus necesidades y se atienda su crianza. En el momento en que la familia, por cualquiera de los motivos posibles (inexistencia, incapacidad u omisión, como más frecuentes) es sustituida por otras fórmulas “inventadas” por el sistema de protección, automáticamente se generan procesos impuestos, ajenos a las vidas de los implicados, que ineludiblemente provocan una forma diferente de violencia pero no menos importante, por el impacto que ocasiona.

Las características de esta violencia diferencial a la que venimos refiriéndonos son las siguientes:

- Es una violencia muy **sutil e invisible**, en cuanto que no presenta síntomas manifiestos y éstos se desarrollan a largo plazo.
- Se ocasiona por la realización de una actuación **socialmente admitida** y con un alto grado de aceptación general, por su contenido humanitario, social e incluso de carácter religioso.
- Son **intervenciones legales** que cuentan con **respaldo de las administraciones públicas** y que son escasamente recurridas.
- En las actuaciones, la **responsabilidad** está muy **diluida** dado el importante número de personas que interviene en las diferentes fases de un proceso y las diferentes administraciones que se ven involucradas en estos.
- Generalmente se producen en **espacios públicos**, lo que las hace aparentemente más impunes.

La violencia institucional, causada por acciones o inacciones acaecidas en el marco de las instituciones, en especial la educación, sanidad y servicios sociales, constituye un aspecto de la cuestión que no está recogido en el Código Penal. En este sentido, Félix Pantoja, fiscal coordinador de la sección de menores del Tribunal Superior de Justicia, considera que la sociedad no debería descansar hasta lograr un marco jurídico sancionador de estos maltratos.

Con respecto a los afectados, hay que señalar que el sistema de protección de menores, puede ocasionar daños a todo el conjunto familiar, traspasando las fronteras de la familia nuclear, aunque donde deja un rastro más importante es en los niños.

Tampoco queremos olvidar aquí que las actuaciones del sistema en una familia o un menor hoy, van a repercutir y sin duda “estigmatizar” a esa familia en su futuro, porque nada será igual en sus vidas después de la intervención del sistema. El seguimiento, el control, los antecedentes, los prejuicios y en definitiva “el fichaje” al que son sometidas familias y menores, serán un laste que tendrán que arrastrar toda su vida.

Las causas más frecuentes por las que el sistema de protección de menores provoca violencia en los niños, podríamos concretarlas en cuatro:

- La burocratización.
- La institucionalización.
- La tecnocracia.
- Las corrientes metodológicas.

### 1. La burocratización.

Somos testigos de una clara tendencia al aumento de la burocratización de las sociedades contemporáneas, independientemente de sus estructuras sociales y políticas.

Las raíces de la burocracia son tan viejas como la civilización misma, aunque la intensidad con que ha aparecido a la vista de los hombres, ha variado según la época.

El término burocracia, sugiere el dominio del bureau (la oficina , el aparato, algo impersonal y hostil que ha adquirido vida y poder) sobre los seres humanos.

Según Max Weber, la burocracia es una forma de organización social basada en la legitimidad de tipo racional, caracterizada por la autonomía de las funciones con relación a las personas, la competencia como criterio de selección y la racionalización de los procedimientos.

Hoy, en sociología, burocracia significa una estructura formal, racionalmente organizada, con normas definidas de actividad y en la que cada acción está relacionada con los fines de la organización.

Partiendo de que la burocracia es inevitable y que todo hace pensar que esta no tienda a disminuir, el problema se agrava cuando esta “forma de organización social” crece en exceso y da lugar a la **burocratización** de los procesos administrativos.

Es en este momento cuando la actuación de la Administración en el sistema público de protección ejerce esa violencia sutil que estamos analizando y que en este asunto se concreta en:

- El **exceso de documentos** a reunir, procedentes de muy diferentes organismos o entidades y cumplimentar para aportar en la realización una solicitud (ayudas de emergencia, de autonomía personal, por acogimiento familiar).
- La **lentitud de los trámites** para la resolución de cualquier ayuda por el largísimo itinerario que cada expediente ha de recorrer hasta llegar al destinatario (nótese la incongruencia de que una ayuda económica para favorecer la autonomía personal de un menor, se perciba cuatro o cinco meses después de haberla solicitado).
- La abusiva **influencia de los funcionarios** públicos que condicionan la vida de los administrados con sus decisiones: desde las más pequeñas (citas en horarios difíciles para los usuarios, esperas evitables, escritos incomprensibles o amenazantes) hasta las más trascendentes (decisiones de no idoneidad en solicitudes de adopción, declaración de riesgo o desamparo de un menor, etc.).

- El **complejo entramado de trámites y profesionales** por el que han de pasar familias y menores en situaciones tan dramáticas como son las de maltrato o desamparo, hasta obtener la respuesta al problema existente: entrevistas con servicios sociales básicos (trabajador social, educado familiar) con servicios sociales especializados (psicólogo, trabajador social ), informes de la escuela, centro de salud, valoración del equipo interdisciplinar, propuesta, resolución, comunicación y un largo etc. de pequeños y grandes pasos hasta llegar a un final que siempre es provisional, revisable y recurrible para volver a empezar.

Las consecuencias más comunes para los niños, potenciales sujetos a proteger por el sistema son:

- Indebida prolongación de las situaciones de riesgo, o desatención o desamparo por la demora de las intervenciones.
- Ineficacia de los recursos (especialmente ayudas económicas) por la dilatación en la tramitación.
- Desconfianza, incertidumbre y angustia por desconocimiento, descoordinación y exceso de intervinientes en la toma de decisiones y ejecución de las mismas.
- Estigmatización social y administrativa de las familias y menores “protegidos” por el sistema (se llega a hablar de niños de protección, familias de servicios sociales, menores tutelados o ex – tutelados como una categoría o grupo especial).

## **2. La institucionalización.**

Los centros de atención a menores tienen una historia que se remonta varios siglos atrás, en todo el mundo.

Los trabajos de investigación realizados por diversos autores, han puesto de manifiesto el sentido asistencial y benéfico-caritativo que caracterizó a los centros de menores hasta bien entrados los años 70.

Durante muchos años, los centros de menores aparecieron como la única solución a los problemas de desprotección infantil.

Hasta la década de los 80, las características más comunes de la política de ingresos en centros, según un estudio de J. Fuertes Zurita y J. Fernández del Valle son:

- Internamientos poco discriminados.
- Instituciones cerradas que cubren dentro de ellas todas las necesidades del niño.
- Su objetivo general era la educación como instrucción.
- Falta de profesionales con preparación específica para la tarea a realizar.
- Largos internamientos.

Se conoce como institucionalización el efecto que provoca en los menores la prolongada estancia en centros de internamiento y que posiblemente sea una de las mayores perversiones que los sistemas de protección hayan tenido.

Los efectos más comunes de la institucionalización son:

- El aislamiento y desarraigo familiar y social.
- Graves carencias afectivas
- Déficits en habilidades sociales
- Falta de experiencia y competencia para desarrollarse con autonomía.
- Ausencia de estimulación.

Esta situación detectada, denunciada y demostrada por muchos abrió una polémica, que no se ha cerrado aun, acerca del ingreso en centros (hoy acogimiento residencial) como alternativa procedente para la atención de la infancia.

Aunque la realidad actual nos muestra un panorama diferente, no podemos dejar de advertir que en Castilla-La Mancha durante la última década, según datos del Servicio de Menores de la Junta de Comunidades de Castilla-

La Mancha del 2004, el 53'57% de los menores en centros, tiene más de 14 años y el porcentaje, de extranjeros sobre el total, es del 33'61%.

Con relación al tiempo de estancia en centros, los niños más pequeños, suelen permanecer más tiempo en ellos que los adolescentes mayores y sobre todo extranjeros.

Los menores con más edad presentan tiempos de estancia más prolongados. La mayoría de ellos ingresaron en centros hace años y no han podido ser objeto de propuestas de acogimiento por su edad perfil de necesidades específicas o por el mero hecho de que el programa de acogimiento familiar no estuviese desarrollado en el momento en que se asumió la tutela.

La situación en el conjunto del Estado, es similar. Según datos comparativos de proporciones entre acogimiento familiar y acogimiento residencia en el periodo 1997 – 2004 (estudio del MTAS realizado por J. Fernández del Valle, de la Universidad de Oviedo), se observa la tendencia en alza del acogimiento familiar respecto al residencial en todas las comunidades, destacando en los primeros lugares Navarra, País Vasco y Castilla-La Mancha.

En el caso de los menores que ingresan en centros de reforma, los estragos de la institucionalización tienen más que ver con el “modus vivendi” de cada centro en particular y las características personales de cada chico, junto con el índice de reincidencia en los ingresos.

Por lo que respecta a la situación en Castilla-La Mancha, resulta interesante conocer que según los datos del Servicio de Menores de la JCCM de 2004, los internamientos en centros supusieron un 19'18% del total de las medidas siendo muy desigual el porcentaje por provincias (el arco porcentual va del 31'62% de Ciudad Real al 6'11% de Albacete).

El 31% de las medidas judiciales que se ejecutan se refieren a medidas privativas de libertad (permanencia de fin de semana, internamiento, atención en centro terapéutico) que se llevan a cabo en seis centros localizados en las cinco provincias de la Comunidad.

### 3. La tecnocracia.

La tecnocracia –literalmente, “el gobierno de los técnicos”- se caracteriza por su tendencia a suplantar el poder político, en vez de apoyarle con su asesoramiento, asumiendo para sí, la función decisoria.

La ideología tecnocrática se remonta a la industrialización y su consumación se desarrolla y afirma en la segunda mitad del s. XX habiendo llegado a conseguir un dominio casi absoluto en el actual mundo occidental al traspasar el ámbito de la industria y la producción -que es donde nace- para instalarse en otros sectores de la vida.

Por lo que respecta al sistema de protección de menores, este ha pasado de no disponer de profesionales con preparación especializada para la atención de menores, a contar con una red muy variada de profesionales que se ocupan de manera especializada, de diferentes aspectos de la vida: trabajadores sociales, psicólogos, abogados, educadores, monitores...y todos ellos desde instituciones distintas: ayuntamiento, comunidad autónoma, entidades privadas que constituyen un complejo entramado de técnicos cuya intervención provoca:

- Innumerables y repetitivas entrevistas, citas y reuniones.
- Informes distintos desde ópticas diferentes, a veces contradictorios.
- Discusión institucional acerca de la responsabilidad del caso.
- Derivaciones innecesarias que acaban con el asunto “a la deriva”.
- Desorientación de familias y niños que se pierden en orientaciones, valoraciones y planes de actuación.
- Orientaciones y sugerencias teóricas, imposibles de materializarse por inexistencia del recurso o la solución recomendada por el técnico.

Por otra parte, hay que señalar la creciente importancia que en el sistema de protección de menores tiene la intervención de los especialistas como voz especializada y experta en el tema, de tal manera que sus dictámenes opiniones y actuaciones han pasado a ser imprescindibles en la toma de decisiones y el aval de las mismas.

Este valor asumido y reconocido, junto con su actuación directa en los asuntos conjugando la intervención formal con la informal, ha investido a los técnicos de un poder reconocido dentro y fuera del sistema y que les hace verdaderos tecnócratas.

A esta situación, hay que añadir como un efecto colateral nada despreciable, la existencia de diferentes corrientes metodológicas que ejercen los distintos profesionales.

El método como sistema organizado de trabajo que sigue una pauta de actuación de acuerdo con una determinada manera de entender una actuación, puede llegar a convertirse en un corsé que unifique todas las intervenciones con independencia de las características de cada situación y que según los profesionales que incidan en la vida de un menor, le sometan a tantas corrientes metodológicas como técnicos conozca, al hacer del método un sistema de trabajo y no un mero instrumento al servicio de los administrados.

## CONCLUSIONES.

A modo de recapitulación, nos parece útil recoger algunas de las reflexiones aquí expuestas, centradas en la paradoja que hemos denominado “la violencia generada por el sistema de protección de menores”. Desde esta perspectiva, las conclusiones más relevantes pueden clasificarse a efectos expositivos, en tres grandes grupos: respecto a los medios materiales y personales, respecto a las intervenciones sobre los menores, y en relación con los resultados obtenidos de la conjunción de los dos anteriores.

Por lo que se refiere a los medios materiales y personales, los primeros vienen dados por los recursos residenciales, que resultan en la práctica poco estimulantes, incluso desordenados, descuidados o sucios, y en ocasiones desbordados por la magnitud de las necesidades reales. En cuanto a los recursos personales, se aprecia una enorme diversidad en la actitud de los responsables hacia los menores, que va desde la excesiva familiaridad –e incluso complicidad- hasta el control rígido, estricto y distante. Es personal, además, escasamente cualificado, que padece no sólo su falta de formación específica, sino también una cierta confusión o desconocimiento en cuanto a sus tareas y funciones, agravada además por la inestabilidad laboral.

Respecto a las intervenciones realizadas sobre los menores, un análisis conjunto permite calificarlas, lamentablemente, de largas y excesivamente lentas para el fin que persiguen. A menudo, además, se llevan a cabo a propia iniciativa del interesado, resultando además demasiado genéricas, sin concreción en la situación puntual que tratan de abordar, lastradas por un exceso de legalismo y un cierto encorsetamiento.

En este ámbito se aprecia también un problema que, con carácter general, afecta a otros sectores y colectivos en los que se precisa una intervención por parte de los poderes públicos: la falta –o defectuosa- coordinación entre Administraciones implicadas. En el marco concreto de la protección de menores, este problema se refleja en la descoordinación entre los profesionales y las diferentes instituciones y sistemas de protección socio-educativo, sanitario, y de servicios sociales. Descoordinación que posiblemente sea una de las cuestiones más urgentes a abordar, pues no se manifiesta no sólo en la ignorancia de unas administraciones sobre la labor de otras, sino incluso en cierto rechazo.

Por último, respecto a los resultados obtenidos por las distintas medidas de protección de menores, hay que alertar aquí sobre ciertas cuestiones que, sin tener carácter absoluto, sí se aprecian en no pocos supuestos. La primera es la incertidumbre que genera en las familias y los menores el carecer de un conocimiento preciso de los planes y actuaciones previstos. La segunda, es la no asunción de las decisiones o medidas de protección adoptadas, lo que causa dificultades a la hora de ejecutar posteriormente el desarrollo de las mismas.

Asimismo, otra de las consecuencias a destacar es la producción de resultados ajenos a la vida de los afectados, en el sentido de que cuando el sistema interviene, la vida de los menores cambia por completo. Y ello, en prácticamente todos los aspectos de la misma, desde lo más nimio a lo más relevante: sus referencias parentales, su hogar, su escuela, su ropa, sus amigos, su pueblo o ciudad... De repente, el niño se siente “trasplantado” a

otro mundo, en el que todo le resulta absolutamente ajeno, en el que apenas queda nada suyo.

Finalmente, y como cierre de todo lo anterior, nos parece importante llamar la atención sobre la ausencia de estudios que evalúen los resultados a largo plazo de las intervenciones de protección realizadas. Los análisis efectuados hasta la fecha tienen carácter puntual y sectorial, lo que impide obtener una visión global y más amplia de la eficacia real del sistema de protección de los menores. Una visión que, sin embargo, resulta imprescindible para seguir avanzando.

## ANEXO

(1) En Castilla se generalizó esta figura desde el siglo XVII “el Padre General de Menores”, institución similar a la anterior de la Corona de Aragón. Se concebían como una organización central formada por el Presidente del Consejo de Castilla, como Protector General de Pobres, un Procurador General de Albergues, y un Comisario General que, con un Secretario, forman la Junta Central, que se reunía todas las semanas para tratar los asuntos de pobres, beneficencia y menores. Esta Junta tenía ramificaciones provinciales y locales, nombrándose en cada pueblo alguaciles dependientes de dichas Juntas para vigilar y hacer cumplir lo ordenado por ellas.

Por su parte, la Iglesia será la responsable junto a iniciativas aisladas de la nobleza, y ante un Estado carente de estructura administrativa y financiera eficaz, durante todo el antiguo régimen de cubrir las necesidades más urgentes de la parte de la población que tiene alguna carencia y necesidad. A lo largo de todo este período serán las instituciones asistenciales de la Iglesia las encargadas de gobernar la infancia y juventud vagabundas.

Así, hasta las revoluciones liberales del siglo XIX, la Iglesia se ocupará de la atención a diversos colectivos, entre ellos los menores, convirtiéndose en auténtico garante del sistema social, al controlar a sectores desfavorecidos de la población que podrían constituir una amenaza para el mismo.

En este sentido, a modo ilustrativo, son especialmente impactantes reflejando la dureza de las condiciones de vidas en los hospicios religiosos, los registros de menores del Convento de San Pedro Martir de Toledo, uno de los grandes centros de beneficencia. Dichos datos han sido rescatados por Madoz, y reflejan una mortalidad institucional infantil, en 1848, superior al número de menores que ingresaron en dicha institución, en ese mismo año.

En cuanto a las Instituciones Públicas, desde finales del siglo XVII y comienzos del XVIII el consejo de Castilla se preocupa de impulsar las Instituciones que se ocupan del niño y del joven, especialmente la del Hospicio o casa de Misericordia y se instalan en muchas ciudades españolas, destacando por su severo régimen educativo.

Hasta mediados del siglo XVIII no encontramos Instituciones que podamos considerar próximas a las contemporáneas.

El reformismo ilustrado centra su preocupación en el engrandecimiento del país, a partir de todos los hombres útiles. Por eso, los tratadistas de la ilustración esbozan la necesidad de construir hospicios y casas de corrección donde disciplinar a esa parte de la población que vive de la limosna particular y de los centros asistenciales de la iglesia.

Durante el reinado de Carlos III se tenderá a dulcificar la dura legislación existente. Una disposición de este monarca, de 1783, estableció la separación entre los hospicios de los menores delincuentes en dependencias aledañas, ya que hasta entonces se mezclaban huérfanos, necesitados de protección y delincuentes.

Entre finales del siglo XIX y principios del XX se crean en España varias instituciones destinadas a la reeducación de la juventud: Escuela de Reforma asilo Toribio Durán de Barcelona (1890), Escuela de Reforma de Santa Rita de Madrid (1890), Escuela de Reforma de Dos Hermanas, de Valladolid, Centro de Reeducación de Menores de Córdoba.

En el siglo XX, las instituciones de menores se multiplican al unirse a la tradición de recogida de menores abandonados o desamparados el nacimiento de lo que sería la Obra de Protección de Menores para afrontar problemas de menores desatendidos o abandonados y de aquellos que presentan conductas transgresoras. Se trata de la Ley de 12 de agosto de 1904, que se prolonga a través de los Textos Refundidos de Protección de Menores y la Ley de tribunales tutelares de Menores de 1948.

La mencionada Obra Social de Protección de Menores estaba dirigida por el Consejo Superior de Protección de Menores, órganos del ministerio de justicia. Una de sus secciones era la de los Tribunales Tutelares de Menores, institución atípica dentro de la magistratura, al tener una dependencia distinta de la del resto de Tribunales de Justicia.

Aprobada su constitución en 1918, el 11 de febrero de 1920, comenzó su andadura en Bilbao el primer Tribunal para niños. Posteriormente se extendieron los tribunales Tutelares de Menores por el resto de España.

El advenimiento de la república supuso una paralización del proceso expansivo de estos Tribunales, ya que el trabajo en esta materia se centró en la realización de diversas reformas legislativas que se vieron truncadas por la guerra civil.

Finalmente, en 1940 se generalizaron los Tribunales tutelares de Menores, como órganos de justicia de menores

Otra sección del Consejo superior de Protección de Menores era la Asistencia Social que funcionaba a través de las Juntas de Protección de Menores, de carácter provincial o local con medidas, entre otras, como el internamiento y la gestión de las ayudas económicas.

Así, durante la dictadura el Consejo Superior de Protección de Menores pasa a configurarse como un órgano estatal, autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios que se autofinanciaba a través de un impuesto del 5 % sobre los espectáculos públicos. Los recursos residenciales de menores disponibles en la Obra de Menores eran: centros propios de internamiento dependientes de los Tribunales Tutelares, centros piloto de internamiento de menores de reforma y gran número de centros escolares y de otros tipos (en su mayoría regidos por órdenes religiosas).

Especialmente resaltables, también, fueron las diferentes iniciativas emprendidas por las Diputaciones Provinciales que tenían competencia para el mantenimiento de Hogares Infantiles para la atención de menores carentes de ambiente familiar hasta el fin de la edad escolar. Todo ello, según el desarrollo de la Ley de Régimen Local de 1955.

Disponía de una importante red de recursos el Patronato de Protección de la Mujer originado en 1902 y, que, evolucionó desde un objetivo básico de represión de la prostitución hasta el internamiento de las menores con problemas de conducta inadaptada.

Otros organismos disponían también de centros de menores, provocando, a lo largo del siglo XX y hasta bien entrados los años 80, que estas residencias fueran un recurso dependiente de múltiples instituciones (públicas y privadas), determinando una gestión que se caracterizó por la descoordinación y un importante solapamiento funcional y geográfico.