



Los sistemas de protección pública y la intervención socioeducativa con menores. El caso de los centros de menores en la ciudad autónoma de Ceuta

The public protection and educational intervention with children. The case of juvenile facilities in the Autonomous City of Ceuta

Mercedes Cuevas López,
Gema Borrego Muñoz

Universidad de Granada, España

Journal for Educators, Teachers and Trainers, Vol. 5 (2)

<http://www.ugr.es/~jett/index.php>

Fecha de recepción: 01 de junio de 2014

Fecha de revisión: 01 de junio de 2014

Fecha de aceptación: 04 de junio de 2014

Cuevas, M., y Borrego, G. (2013). Los sistemas de protección pública y la intervención socioeducativa con menores. El caso de los centros de menores en la ciudad autónoma de Ceuta. *Journal for Educators, Teachers and Trainers*, Vol. 5(2), pp. 101 – 115.



Journal for Educators, Teachers and Trainers, Vol. 5 (2)
ISSN 1989 – 9572

<http://www.ugr.es/~jett/index.php>

Los sistemas de protección pública y la intervención socioeducativa con menores. El caso de los centros de menores en la ciudad autónoma de Ceuta

The public protection and educational intervention with children. The case of juvenile facilities in the Autonomous City of Ceuta

Mercedes Cuevas López, mmcuevas@ugr.es

Gema Borrego Muñoz, conejoborrego@hotmail.com

Universidad de Granada, España

Resumen: En este trabajo analizamos cómo está organizado el sistema de protección de menores en la Ciudad Autónoma de Ceuta que, como consecuencia de carecer de competencias legislativas, exige el estudio de todos los centros de menores de la ciudad y el análisis de todas las situaciones necesitadas de protección que se producen. Desde las situaciones de acogida, tutelas, cumplimientos de medidas judiciales, MENAs (menores extranjeros no acompañados) hasta las medidas adoptadas para cuando alcanzan la mayoría de edad. Como consecuencia de lo anterior, para conocer y valorar el sistema público de protección de menores en la ciudad autónoma de Ceuta, debemos abordar el problema desde diferentes ópticas: aspectos legales, estructura organizativa del área de protección de menores y organización y funcionamiento de los centros que acogen menores. La metodología del estudio de caso, junto a la triangulación de fuentes de información así como la diversidad de instrumentos para recogida de datos nos ha permitido alcanzar los objetivos planteados en el estudio. Como consecuencia del análisis documental realizado, podemos afirmar que todos los Reglamentos elaborados por la Ciudad Autónoma de Ceuta son de carácter organizativo, estableciendo las funciones de los distintos órganos, unidades administrativas y composición de los mismos, pero con escaso contenido normativo en relación con la forma de prestar los servicios previstos para el ejercicio efectivo de protección de la infancia y la adolescencia. De la información recogida a través de cuestionarios y entrevistas realizadas a informantes clave, podemos destacar la existencia de una implicación entre los trabajadores de los centros y los menores, capaz de sustituir las relaciones afectivas de un hogar y que el período que los menores pasan en el centro cumple con sus funciones de protección y/o rehabilitación. Por último, como resultado más significativo de la observación no participante realizada podemos señalar que, a pesar de que los directores de los centros habían manifestado la buena organización y suficiencia de recursos, se ha podido constatar que, en determinados aspectos, la información facilitada no se ajusta a la realidad. Entre las conclusiones del estudio se presentan, partiendo de las fortalezas y debilidades detectadas, una serie de recomendaciones relacionadas con posibles mejoras legislativas, normativas, procedimentales y organizativas.

Abstract: This work analyzes how the system of child protection in the Autonomous City of Ceuta is organized that, as a result of lack of legislative competence, requires the study of all juvenile facilities in the city and the analysis of all situations needing protection occurring. From host situations, guardianships, compliance with court orders, ores (unaccompanied minors) to the measures taken when they reach adulthood. As a consequence of the above, to know and appreciate the public child welfare system in the autonomous city of Ceuta, we must approach the problem from different perspectives: legal, organizational structure of the area of child protection and organization and operation of schools hosting minors. The methodology of the case study, as well as the triangulation of information sources and diversity of instruments for data collection allowed us to achieve the goals outlined in the study. According to the documentary analysis, we can say that all the regulations developed by the Autonomous City of Ceuta are organizational, establishing the functions of the various organs, administrative units and their composition, but with little normative content in relation to the way to provide services provided for the effective exercise of protection of childhood and adolescence. From the information gathered throughout questionnaires and interviews with key informants, we highlight the existence of an implication between center workers and children, which is able to replace emotional relationships of a family home, so the time children spend in the center fulfills its functions of protection and / or rehabilitation. Finally, as the most significant result of the non-participant observation, we note that, although the center directors had shown good organization and adequate resources, it has been confirmed that, in certain aspects, the information provided does not conform to reality. The findings of the study are presented, based on the strengths and weaknesses identified, a number of recommendations related to possible legislative, regulatory, organizational, and procedural improvements.

Palabras clave: Protección del menor; desamparo; centros de acogida; tutela; intervención socioeducativa

Keywords: Child protection; homelessness; shelters, guardianship; educational intervention

1. Introducción

En nuestro ordenamiento jurídico, los menores tienen atribuida plena capacidad, esto es, capacidad para ser sujetos de derechos y obligaciones (art. 29 CC). Sin embargo, no tienen reconocida plena capacidad de obrar. En consecuencia, los menores no pueden ejercer por sí mismos todos sus derechos. En su condición de personas en desarrollo, los menores adquieren capacidad para ejercer sus derechos de forma progresiva, en función de su grado de madurez y los distintos estadios en que la legislación gradúa su capacidad de obrar. Por ello, corresponde a los representantes legales -padres, tutores o, en su caso, autoridades públicas- complementar la falta de capacidad de obrar de los menores. Así, una de las obligaciones inherentes a la patria potestad es la representación legal de los hijos, para complementar su falta de capacidad de obrar (arts. 154 y 162 CC).

El art. 39.4 de la Constitución garantiza a los menores la protección prevista en los acuerdos internacionales que velan por sus derechos y la Ley orgánica 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor, constituye *“el estatuto jurídico de los menores dentro del territorio nacional, en desarrollo de lo dispuesto en el art. 39 de la CE, y muy en particular, en su apartado 4. A estos efectos, el estatuto del menor es, sin duda, una norma de orden público, de inexcusable observancia para todos los poderes públicos”*.

El Principio inspirador básico de cualquier actuación pública o privada en relación con la protección de menores, es el *“interés superior del menor”* que debe primar sobre cualquier otro interés legítimo concurrente.

Ahora bien, se plantea la cuestión de cómo determinar en cada caso el interés superior del concreto menor. Estamos ante lo que en el mundo del Derecho se conoce como un concepto jurídico indeterminado, que es necesario precisar en el momento de su aplicación.

2. Situaciones necesitadas de protección

Del análisis de la legislación en materia de protección pública de menores, podemos concretar distintas situaciones de desprotección en las que se pueden encontrar los menores y cada una de ellas con una forma de intervención diferente. Estas se han clasificado en: riesgo, dificultad social y desamparo.

Los menores padecen una situación de riesgo cuando su bienestar y desarrollo personal o social se ve perjudicado por cualquier circunstancia personal, social y familiar y, para su protección efectiva, la Administración competente debe adoptar medidas que no hagan necesaria su separación del núcleo familiar.

La regulación de la situación de riesgo y las medidas de protección en este ámbito se dirigen precisamente a prevenir situaciones de desamparo. A partir de 1987 se incorpora la figura de la tutela administrativa de los menores desamparados a nuestro ordenamiento, la autoridad judicial comenzó a propugnar una interpretación restrictiva del desamparo y estableció que las administraciones debían actuar previamente en el entorno socio-familiar, con el fin de evitar la adopción de medidas de protección que implican la separación del menor de su familia.

Una vez apreciada la situación de riesgo, la entidad pública competente en materia de protección de menores pondrá en marcha las actuaciones pertinentes para reducirla y realizará el seguimiento de la evolución del menor en la familia.

Así, entre las medidas de protección que las diversas normas contemplan para hacer frente a las situaciones de riesgo de los menores se encuentran: la asistencia acompañada del menor a centros educativos; la ayuda a domicilio dirigida a favorecer la atención del menor y hacer posible su permanencia en la familia; la atención en centros de día, fuera del horario escolar; la intervención psico-terapéutica; programas educativos o, en definitiva, cualquier otra medida que permita neutralizar o minimizar los factores de riesgo.

Los menores en dificultad social serían aquellos que por su situación de grave inadaptación pudieran encontrarse en riesgo de causar perjuicios a sí mismos o a terceros. En realidad, las leyes autonómicas que contemplan esta situación de desprotección utilizan expresiones diversas, como menores en conflicto social, con conductas de alto riesgo social o con problemas de conducta o conductas inadaptadas.

Sin embargo, teniendo en cuenta esta diversidad de denominaciones, en este trabajo se ha considerado preferible calificar esta situación de desprotección como “*dificultad social*”, al efecto de enmarcarla con toda claridad en el ámbito protector y distanciarse de las medidas de reforma por la comisión de ilícitos penales propias de la justicia juvenil.

La acción administrativa protectora en relación a los menores en dificultad social tiene por objeto detectar, prevenir y neutralizar situaciones de inadaptación, marginación o exclusión social. Las Administraciones deben adoptar las medidas de protección que permitan garantizar a estos menores el pleno desarrollo de su personalidad y evitar que puedan adentrarse en el camino de la delincuencia juvenil. Por ello, es fundamental que las administraciones desarrollen en este ámbito una intensa actuación preventiva y protectora.

La situación de desamparo es definida por el art. 172.1 del CC como aquella *que se produce de hecho a causa del incumplimiento, o del imposible o inadecuado ejercicio de los deberes de protección establecidos por las leyes para la guarda de los menores, cuando éstos queden privados de la necesaria asistencia moral o material.*

A la vista de esta definición legal, la doctrina ha elaborado el concepto de desamparo caracterizado por la concurrencia de tres requisitos. Uno de carácter objetivo: el menor se encuentra en una situación de hecho u objetiva de desprotección. El otro de carácter subjetivo: el incumplimiento o inadecuado cumplimiento por parte de los representantes legales de los deberes de protección establecidos por las leyes para la guarda de los menores. Y un nexo causal entre el incumplimiento de los deberes de protección y la situación de hecho que padece el menor.

Ahora bien, en materia de protección de menores el análisis sociológico debe primar sobre la visión conceptualista. De este modo, en la realidad, se plantean supuestos en los que a pesar de no concurrir la situación de hecho de desprotección, el menor se encuentra desamparado.

En cualquier caso, teniendo en cuenta que la definición de desamparo que nos brinda el art. 172 del Código Civil adolece de precisión, todas las leyes autonómicas dictadas en materia de protección de menores han precisado supuestos concretos que darían lugar a la declaración de desamparo por la Administración: la existencia de malos tratos físicos o psíquicos; los abusos sexuales; la inducción a la mendicidad; la delincuencia o prostitución; los trastornos graves de los padres que impidan el cumplimiento de sus deberes de protección u otras situaciones similares. En todo caso, las diversas situaciones tienen un denominador común: las condiciones que padece el menor impiden o dificultan gravemente su desarrollo físico, psíquico o social y hacen necesario adoptar medidas de protección que impliquen la separación de sus padres o tutores.

3. Medidas de intervención administrativas

La tutela administrativa constituye el título que habilita a la Administración competente para adoptar medidas de protección que impliquen la separación de los menores de su familia: el acogimiento familiar o residencial. Asimismo, la guarda administrativa establecida a solicitud de los propios padres o tutores, o por decisión judicial, permite a la Administración adoptar estas medidas de protección. No obstante, la Administración sólo podrá acordar la medida de acogida preadoptiva en ejercicio de la tutela administrativa, como paso previo a la adopción.

Desde que la Administración tiene conocimiento de la situación de desprotección de un menor, ha de asumir su función protectora, interviniendo en la vida del mismo para su puesta a disposición en un lugar donde se garantice su desarrollo y protección en las mejores condiciones. Para ello, la Entidad Pública responsable adoptará, mediante resolución administrativa, su ingreso en cualquiera de los centros existentes en su Comunidad Autónoma, mediante una de las formulas previstas: acogimiento familiar o acogimiento residencial.

La medida de acogimiento familiar se encuentra regulada a nivel estatal en los arts. 173 y 173 bis del CC. Este marco general ha sido completado por las distintas normas autonómicas dictadas en materia de protección pública de menores.

Este tipo de acogimiento hace posible la integración del menor en una familia. La Administración que tiene atribuida la tutela del menor delega en las personas que lo acogen el ejercicio de las funciones personales inherentes a la guarda: velar por el menor, tenerlo en su compañía, educarlo y procurarle una formación integral. A través de esta medida el menor participa plenamente en la vida de la familia acogedora (art. 173.3 CC).

La colaboración entre la Administración y la familia acogedora debe ser mutua. La Administración debe colaborar con la familia para el debido cumplimiento de las funciones de protección del menor que asume. A su vez, la familia debe cooperar con la Administración en el desarrollo de un adecuado proyecto educativo y, en su caso, en la aplicación del plan de reintegración familiar y en la buena marcha del régimen de visitas del menor con su familia que se hubiera establecido.

En nuestro sistema jurídico se contemplan diversas modalidades de acogimiento familiar. Por un lado, se distingue entre acogimiento familiar simple, permanente y preadoptivo (art. 173 bis CC). Por otra parte, en consideración a la familia que acoge al menor, se distingue entre acogimiento en familia extensa y acogimiento en familia ajena. Asimismo, en algunas comunidades se prevén los acogimientos denominados profesionales.

En general, la medida de acogimiento familiar se considera preferente a la de acogimiento residencial.

Sin embargo, en ciertos supuestos, el acogimiento residencial podría aparecer como la medida más adecuada para menores próximos a la mayoría de edad, menores con dificultades para adaptarse a la vida en otra familia, menores con necesidades especiales o, en aquellos casos en que, por las razones que fueran, ha debido interrumpirse la medida previamente adoptada de acogimiento familiar.

La medida de acogimiento residencial consiste en ingresar al menor en un centro de protección. La titularidad de la guarda del menor corresponde a la Administración que tiene encomendada su tutela. Sin embargo, el ejercicio de la guarda se delega en el director o persona responsable del centro, quien debe ejercerla con la colaboración y supervisión de la Administración y bajo la vigilancia y control del Ministerio Fiscal.

Los centros de protección deben ser, en todo caso, de carácter abierto. Además, deberá procurarse la integración del centro en la comunidad para, a su vez, facilitar la integración social de los menores ingresados en el mismo. Por otra parte, su organización deberá ser flexible, de modo que pueda brindarse a los menores una atención adecuada a sus necesidades y, cuando así proceda, facilitar sus relaciones personales, en especial con las familias. Por todo ello, serán preferibles centros de dimensiones reducidas, en los que la organización, funcionamiento y relaciones se asemejen a una gran familia.

Por otra parte, la Administración deberá decidir el centro concreto que acogerá al menor, guiada también por el principio de reintegración familiar. Por ello, serán preferibles los centros próximos al entorno socio-familiar, siempre que así resulte lo más conveniente para el mismo. La proximidad del menor a su entorno es un elemento más que podrá facilitar la aplicación del plan de reintegración familiar y el buen desarrollo del régimen de relaciones familiares.

La Administración deberá supervisar el funcionamiento de los centros y el desarrollo y cumplimiento de los programas de protección. Por otra parte, el Ministerio Fiscal también debe ejercer su vigilancia sobre todos los centros que acogen menores (art. 21.4 LOPJM) y velar porque se respeten sus derechos. Por ello, deberá garantizarse que los menores puedan comunicarse, en su caso, con el Ministerio Fiscal y darle conocimiento de las situaciones que pudieran atentar contra sus derecho, al efecto de que pueda realizar las actuaciones oportunas (art. 10.2 b LOPJM).

Si consideramos las funciones desarrolladas en el centro, podemos distinguir entre centros de primera acogida y centros residenciales.

Los centros de primera acogida, también denominados de acogida y observación, son recursos residenciales dirigidos a brindar protección a los menores en el periodo de tiempo que dura la tramitación del procedimiento encaminado a conocer sus circunstancias personales y acordar la medida de protección que, en su caso, se estime más conveniente. En general, las normas que regulan este tipo de centro limitan la estancia de los menores en los mismos a un determinado tiempo (generalmente dos meses).

Por otra parte, los centros de primera acogida suelen clasificarse, a su vez, en consideración a la edad de los menores. Así, existen centros destinados al acogimiento de niños de corta edad y centros destinados al acogimiento de adolescentes; aunque existe cierta flexibilidad en el caso de acogimiento de hermanos. Además, también existen centros de acogimiento denominados “*verticales*”, por acoger menores de diversas edades.

Los centros residenciales o de acción educativa son aquellos en los que ya se aplica la medida de protección acordada por la Administración, una vez asumida la tutela o, en su caso, la guarda voluntaria del menor. El ingreso del menor en uno de estos centros requiere la elaboración de un proyecto educativo personalizado.

La clasificación de los centros en función de su titularidad y modalidad de gestión ha sido regulada por las distintas normas autonómicas. De forma general, los clasifican en centros propios y centros colaboradores. En ambos casos, se trataría de centros de responsabilidad pública, o integrados en la red pública de centros de protección. Los centros propios son gestionados directamente por la Administración competente en materia de protección de menores. Por otra parte, los centros colaboradores, que podrían ser públicos o privados, también están financiados por la Administración competente en materia de protección de menores, en general, a través de un convenio de colaboración y, en ocasiones, un contrato administrativo, ya que ambos instrumentos jurídicos se contemplan en la normativa aplicable.

4. Metodología

El propósito fundamental de la investigación realizada es conocer y valorar la organización de los centros que acogen menores y los programas educativos que llevan a cabo en la Ciudad Autónoma de Ceuta. Este interés por analizar cómo se materializa el sistema de protección pública de menores nos lleva a tratar de responder a los siguientes interrogantes:

- ¿Cómo puede la Administración retirar la patria potestad a unos padres?
- ¿Por qué hay padres que no atienden a sus hijos de forma voluntaria?
- ¿Cómo viven los menores en los centros fuera del entorno familiar?
- ¿Cómo es ejercida la tutela por una Entidad Pública en la vida diaria?
- ¿Cómo están organizados los centros que acogen menores en la ciudad de Ceuta?
- ¿Cómo son los programas educativos que desarrollan?

En consonancia con lo anterior, nos planteamos los siguientes objetivos:

- Analizar la normativa de aplicación en la protección de menores en Ceuta.

- Conocer los procedimientos administrativos de aplicación en la materia y compararlos con los llevados a cabo en Ceuta.
- Describir cómo se estructura orgánicamente la ciudad de Ceuta en cuanto a la protección de menores.
- Evaluar la organización de los centros de protección.
- Analizar y valorar los programas educativos que desarrollan los centros que acogen menores

En este trabajo hemos optado por la utilización de una metodología cualitativa, por ser de gran utilidad cuando nos encontramos ante ámbitos de la realidad poco explorados, y en los que se impone un diseño de la investigación abierto y flexible. Para ello hemos acudido a procedimientos clásicos de la investigación documental que nos ha permitido realizar un análisis detallado de la normativa vigente en materia de protección de menores. Finalmente, hemos considerado el estudio de casos como el marco de referencia metodológico más adecuado al propósito de nuestra investigación.

Esta opción metodológica la hemos tomado por las siguientes razones:

- La enorme dispersión y las constantes modificaciones legislativas que tratan de encontrar soluciones más operativas a los problemas sociales en los que se ven involucrados los menores y la necesidad de una respuesta rápida a los mismos.
- La existencia de una red de centros e instituciones demasiado compleja por su dependencia funcional de distintas administraciones.
- La enorme casuística que puede apreciarse en el funcionamiento de este tipo de centros y que da lugar a una gran heterogeneidad en el tratamiento educativo que reciben los menores acogidos en estas instituciones.
- La inexistencia de unas fuentes documentales que presenten de forma clara y concisa cómo es la organización de estos centros en la Ciudad Autónoma de Ceuta.

Partimos del hecho de que la investigación cualitativa, no acepta la separación de los individuos del contexto en el cual se realizan sus vidas y, por tanto, sus comportamientos; así como tampoco la ignorancia del propio punto de vista de los sujetos investigados, de sus interpretaciones, de las circunstancias que motivan sus conductas, y de los resultados tal y como ellos mismos los perciben.

Bajo esta perspectiva, el estudio de caso se perfila como la metodología más acorde para el propósito de esta investigación. Según Stake (1998: 11): *El estudio de caso es el estudio de la particularidad y de la complejidad de un caso singular, para llegar a comprender su actividad en circunstancias importantes*. Otros autores (Yin 1989; López-Barajas, 1995; Rodríguez-Higueras, 2012) sostienen que el estudio de caso consiste en una descripción y análisis detallado de unidades sociales o entidades educativas únicas; el análisis de una situación real, que implica algún problema específico.

Entre las razones que nos han inclinado a elegir el estudio de caso figuran sus ventajas de aplicación, entre las que podemos señalar:

- Describe y analiza situaciones únicas, conectando directamente con la realidad.
- Reconoce la complejidad que compone la realidad del caso como una unidad dada su naturaleza práctica y contextual.
- Identifica los distintos procesos interactivos que conforman un caso específico o situación, por lo que incluye de forma abierta y flexible los cambios previstos e imprevistos que pueden originarse a lo largo de la investigación.
- Genera una base de datos que puede dar lugar al descubrimiento de nuevas relaciones y conceptos, por lo que a la vez induce al conocimiento que lleva de nuevo a la práctica, es decir, las ideas obtenidas desde la realidad actúan como retroalimentación para nuevas investigaciones

Las diferentes variables sobre las que hemos recogido información se pueden agrupar en tres grandes categorías o macrovariables:

- La estructura organizativa del Sistema de Protección.
- Los Centros.
- Los menores atendidos.

La estructura organizativa comprende una serie de variables referidas al conjunto de organismos (públicos y privados) que intervienen en la prestación de este servicio. Entre ellas hemos considerado la Ciudad Autónoma (competencias atribuidas, funciones que ejerce, la financiación con la que cuenta, los responsables, el personal a su cargo y las instalaciones), las otras Administraciones que intervienen (funciones penales, sanitarias y educativas) y las entidades privadas que colaboran (personal e instalaciones).

La macrovariable centros agrupa una serie de aspectos relacionados con los recursos humanos (tipos, suficiencia y adecuación, características, formación, experiencia y condiciones laborales), los recursos materiales disponibles (infraestructuras, presupuesto y equipamiento) y la organización y funcionamiento (normativa, actividades, acción social y educativa y la coordinación con otros centros).

Finalmente, los menores atendidos con sus variables; tipos y características (protección, reforma), la imagen social (propia y atribuida) y las relaciones (entre ellos y con los demás).

En cuanto a los instrumentos de recogida de información, han sido seleccionados con el propósito de que los datos se conviertan en una información verificable extraída del entorno.

En esta investigación, hemos considerado necesario llevar a cabo una triangulación de fuentes. Para ello hemos considerado las siguientes: la documentación reguladora del sistema de protección de menores, los informantes clave y los contextos donde se llevan a cabo estas acciones de protección.

La primera de estas fuentes nos ha permitido, mediante el empleo de técnicas propias de la investigación documental, presentar una descripción lo más amplia y exacta posible del sistema de protección pública de menores en la Ciudad Autónoma de Ceuta.

Los informantes clave han aportado su visión personal a través de cuestionarios y entrevistas. Por último, el conocimiento de los espacios donde se implementan las políticas y se materializan las diferentes medidas de atención e internamiento, ha sido completado con la observación no participante realizada durante la visita a los centros

5. Resultados

El traspaso de las competencias en materia de asuntos sociales (entre las que se incluyen las relativas a la protección de menores) a la Ciudad Autónoma de Ceuta se realizó mediante *Real Decreto 30/1999, de 15 de enero, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Ciudad de Ceuta en materia de asistencia social* (BOE 4 de febrero de 1999).

Posteriormente, la Presidencia de la Ciudad Autónoma de Ceuta mediante Decreto de 19 de agosto de 1999, (BOCCE Ext. 3831, de 19 de agosto de 1999) delega éstas en la Consejería de Salud Pública, Bienestar Social y Mercados, comenzando las primeras regulaciones normativas en el ámbito de la ciudad en materia de protección de menores.

Ese mismo año se crea la Comisión de Atención a la Infancia, el Observatorio de la Infancia y el Servicio de Atención a la Infancia.

Con independencia de las competencias propias de la Presidencia de la Ciudad, de la Asamblea y del Consejo de Gobierno, la Consejería que tenga asignada la materia de menores

en cada momento será la responsable de la protección de éstos, del conjunto de actuaciones para la atención de las necesidades de los menores, a fin de garantizar su desarrollo integral y promover una vida familiar normalizada. Asimismo será responsable de la ejecución de las medidas adoptadas por los Juzgados competentes en relación a los menores a quienes se imputen la comisión de un delito o falta. (art. 3 del citado Reglamento).

En la Ciudad Autónoma de Ceuta, se pueden diferenciar dos ámbitos de actuación: por un lado, el relacionado con la protección de los menores en situación de desamparo (es decir aquellos que están sometidos a la guarda o tutela de la Ciudad Autónoma de Ceuta) y, por otro, la ejecución de las medidas de responsabilidad penal, en un centro de acogida o en un centro de reforma.

Posteriormente, las competencias sobre menores han ido cambiando de Consejería, pasando de la de Bienestar Social a la de Presidencia, posteriormente a la de Juventud, Deporte y Menores y, actualmente, a la Vicepresidenta 1º de la Mesa Rectora de la Asamblea de la Ciudad Autónoma de Ceuta, sin ser incluidas en una Consejería concreta.

De las actuaciones llevadas a cabo tenemos conocimiento por el último Boletín de Datos Estadísticos publicado por el Observatorio de la Infancia y cuyas cifras se refieren a 2011. Para la Ciudad Autónoma de Ceuta consta la apertura de 427 expedientes de los que 61 derivaron en nuevas tutelas administrativas. Esta cifra, junto a las 42 bajas producidas, representa un total de 217 menores tutelados por la Ciudad en 2011. De ellos, 104 se encuentran en acogimiento residencial, 96 en acogimiento familiar administrativo y 17 en acogimiento familiar judicial.

En cuanto a la distribución por sexo, edad, nacionalidad y tipo de acogida, presentamos en los siguientes gráficos los valores absolutos y porcentajes para las diferentes categorías: acogimiento residencial, acogimiento familiar administrativo y acogimiento familiar judicial.

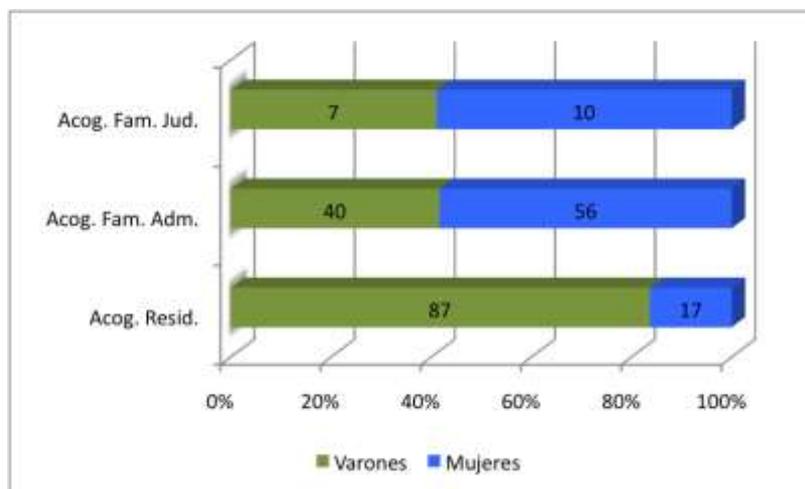


Gráfico 1. Menores tutelados por sexo (fuente: Observatorio de la Infancia y elaboración propia)

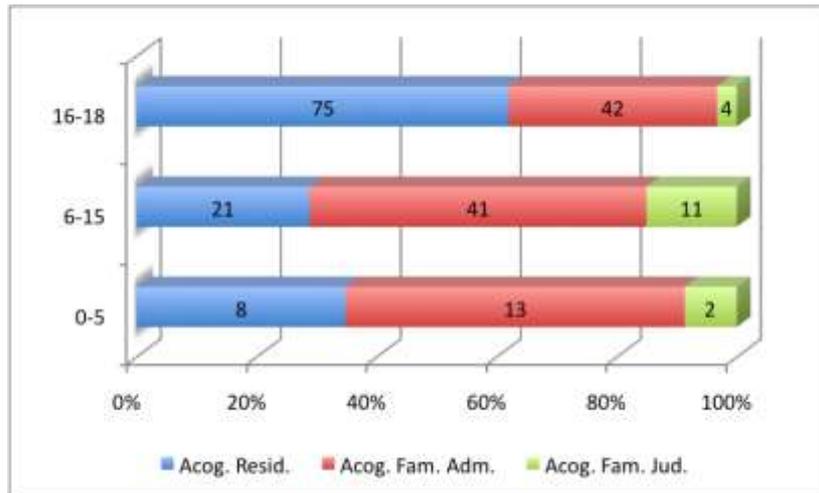


Gráfico 2. Menores tutelados por edad (fuente: Observatorio de la Infancia y elaboración propia)

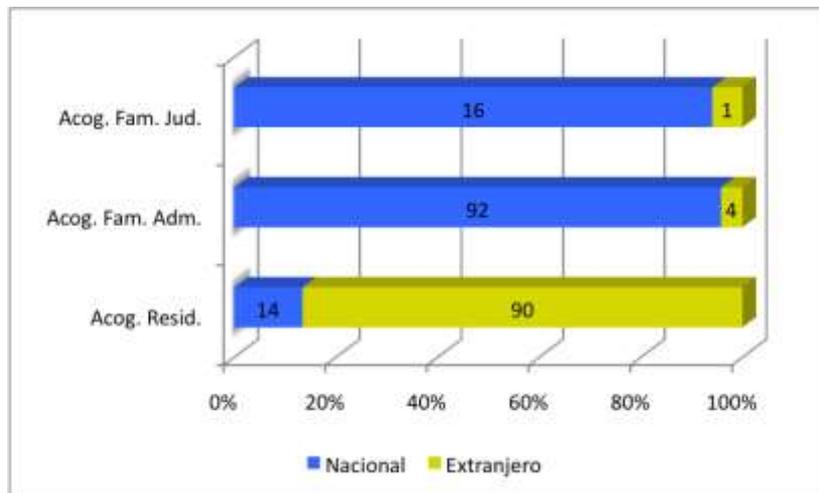


Gráfico 3. Menores tutelados por nacionalidad (Observatorio de la Infancia y elaboración propia)

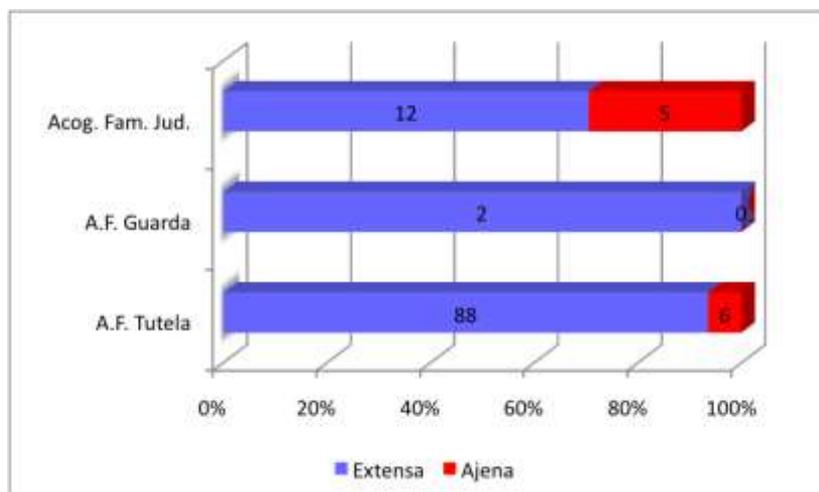


Gráfico 4. Menores tutelados por tipo de familia (fuente: Observatorio de la Infancia y elaboración propia)

El área de menores cuenta 189 personas, de las cuales más del 70% son mujeres y cuya distribución se recoge en la tabla 6.5:

Tabla 1. Recursos humanos del área de menores (elaboración propia)

Categoría	Nº	Categoría	Nº
Jefatura de Área	1	Licenciadas en Psicología	4
Jefatura de negociado	1	Coordinadores	7
Director de Medio Abierto	1	Educadores	43
Director de Centro San Ildefonso	1	Ayudantes educativos	13
Director de Equipo Técnico	1	Monitores educativos	23
Director de Punta Blanca	1	Cuidadores	6
Director del Centro de Realajo Temporal	1	Otro personal	85
Licenciada en derecho	1	TOTAL	189

Todos estos datos se han contrastado mediante distintas entrevistas (entre ellas la realizada a la Excm. Sra. Vicepresidenta Primera de la Mesa de la Asamblea de la Ciudad Autónoma de Ceuta, responsable administrativo de la protección de menores).

Tras la última remodelación, de los diferentes órganos administrativos y consultivos que conforman el área de Menores de la Ciudad Autónoma de Ceuta, se han suprimido: la Viceconsejería, la Dirección General y la Subdirección General en materia de protección de menores. Esto nos hace suponer (pues no existen o no hemos encontrado los acuerdos de traspaso de las funciones en ningún otro órgano) que sus funciones han sido asumidas por la jefatura del área de menores.

También debemos inferir que la Vicepresidenta Primera de la Mesa de la Asamblea tiene las competencias y funciones establecidas en el Reglamento para la Consejería, pero no es ajustado a derecho presumir las competencias de un órgano administrativo, puesto que cuando se encomiendan a la Vicepresidenta las competencias, no se hace referencia a éstas de forma expresa. Se limita a decir textualmente: *Ejecución de medidas derivadas de la responsabilidad penal del menor y protección de menores.* (BOCCE de 27 de abril de 2012).

Dado que la Ciudad Autónoma de Ceuta carece de competencias legislativas, no ha desarrollado la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, que sí han realizado todas las Comunidades Autónomas excepto las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, debiendo estas acudir a los recursos jurídicos municipales (Reglamentos, Decretos y Órdenes) para el desarrollo de las competencias municipales en materia de asuntos sociales.

Por ello, con carácter general, en materia de protección de menores, la Ciudad Autónoma de Ceuta, deberá aplicar la normativa general internacional y nacional correspondientes. Es decir, en primer lugar tras los Tratados Internacionales y nuestro texto constitucional, será de aplicación expresa lo dispuesto en la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección de Menores y la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, de Responsabilidad Penal del Menor, así como su Reglamento desarrollado mediante, Real Decreto 1774/2004, además de todas aquellas disposiciones de carácter general que son de aplicación indirecta como las normas relativas a educación, sanidad, seguridad social, asuntos sociales e inmigración.

Por consiguiente, en la Ciudad Autónoma, en materia de protección de menores, son de aplicación las normas recogidas en la tabla 2:

Tabla 2. Disposiciones que regulan la atención de menores

Real Decreto 416/1996, de 1 de marzo por el que se crea la Comisión de Atención a la Infancia de Ceuta, por el Ministerio de Asuntos Sociales
Acuerdo de Pleno de la Asamblea de la Ciudad Autónoma de Ceuta de 10 de marzo de 1999, por el que se crea la Comisión de Atención a la Infancia
Reglamento del Observatorio de la Infancia de Ceuta, de 25 de abril de 2000, (BOCCE 3.903, de 12 de mayo de 2000)
Reglamento por el que se crea el Servicio a la Infancia y la Familia y se regula la estructura y funciones de los servicios de atención a la infancia en la Ciudad Autónoma de Ceuta, Decreto de 20 de diciembre de 2000. (BOCCE de 2 de enero de 2001). (Derogado)
Reglamento regulador del Registro, Autorización, Acreditación e Inspección de establecimientos y centros públicos o privados, en materia de asistencia social en la Ciudad Autónoma de Ceuta, de 15 de noviembre de 2000 (BOCCE 3980, de 6 de febrero de 2001)
Reglamento por el que se regula la organización y funcionamiento del Área de Menores de la Ciudad Autónoma de Ceuta, de 11 de julio de 2001. (BOCCE 4.026, 17 de julio de 2001)
Reglamento 1/2007, de Adopción de la Ciudad Autónoma de Ceuta (BOCCE extraordinario de 15 de octubre de 2007)
Reglamento de funcionamiento de la Comisión de Atención a la Infancia, de 24 de febrero de 2012. (BOCCE 5135, de 2 de marzo de 2012)

Además de estos Reglamentos específicos para la protección de menores, la Ciudad Autónoma de Ceuta ha dictado otros con aspectos que pueden afectar a la juventud o la infancia. Entre ellos, la Ordenanza General de Juventud (BOCCE 23/02/2010) o el Reglamento de Organización y funcionamiento de guarderías infantiles (BOCCE 14/12/2010). Algo más extensa y completa ha sido la regulación de la asistencia a las mujeres víctimas de violencia de género, y los menores que le acompañan, regulando con detalle los centros de atención, los pisos de acogida o el centro de atención urgente.

En cuanto a la regulación de las adopciones, mediante Acuerdo Plenario y previo Dictamen del Consejo de Estado, se aprueba el Reglamento 1/2007, de Adopción de la Ciudad Autónoma de Ceuta (BOCCE extraordinario de 15 de octubre de 2007). Este Reglamento tiene por objeto establecer los cauces adecuados para la valoración de la idoneidad de los solicitantes de adopción nacional e internacional residentes en Ceuta, establecer los criterios de selección de los adoptantes, así como la regulación del Registro de solicitantes de adopción. Todo ello, al objeto de dar cumplimiento a lo establecido en la Ley 54/2007, de Adopción Internacional.

Como consecuencia del análisis documental realizado, podemos afirmar que todos los Reglamentos elaborados por la Ciudad Autónoma de Ceuta son de carácter organizativo, estableciendo las funciones de los distintos órganos, unidades administrativas y composición de los mismos, pero con escaso contenido normativo en relación con la forma de prestar los servicios, los procedimientos y el desarrollo de aspectos fundamentales para la prestación de un servicio de calidad y con garantías suficientes para ofrecer información sobre los mecanismos, procesos y procedimientos previstos para el ejercicio efectivo de protección de la infancia y la adolescencia.

Esta falta de reglamentación expresa, de aspectos esenciales en materia de protección de menores puede dar lugar a situaciones difusas, capaces de producir inseguridad jurídica en los procedimientos, hecho que puede lesionar gravemente los intereses de los menores, conculcando el principio de superior interés del menor, ya que pueden estar limitándose derechos fundamentales a los mismos.

Sin embargo, es justo reconocer que esta falta de concreción en el desarrollo normativo correspondiente no es imputable a Ciudad Autónoma de Ceuta pues la normativa estatal ofrece

un marco general superficial y espera que cada Comunidad Autónoma desarrolle su propia normativa al respecto, olvidando su compromiso para con las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla que carecen de competencias legislativas.

De la información recogida a través de cuestionarios y entrevistas realizadas a informantes clave, podemos destacar lo siguiente:

- Existe implicación afectiva entre los trabajadores del centro y los menores, capaces de sustituir las relaciones afectivas de un hogar, [...] *aunque al principio resulta difícil porque te ven como un enemigo al que le estás obligando a hacer algo que no quiere pero luego van entrando en razón (algunos, otros se van igual) y casi todos responden.*
- Los monitores y educadores se ocupan del seguimiento escolar de los menores fuera del centro y acuden a las reuniones con los tutores del centro educativo (cada menor tiene asignado un tutor y él es el responsable del seguimiento del menor en todos los aspectos), destacando que no existen programas de atención especial a los menores residentes en centros de acogida (o al menos sus monitores no los conocen).
- En cuanto a los programas educativos propios en el centro, reconocen que existen programas de intervención educativa, como pueden ser los de prevención de consumo de drogas, relaciones afectivo-sociales, informática, manipulador de alimentos y monitor deportivo, está última es la que más les gusta y motiva. También consideran que todos los talleres están dirigidos a iniciarlos en una profesión.
- No tienen constancia de la existencia de datos estadísticos o estudios de seguimiento de vidas adultas de estos menores, ni cuántos hacen vida normalizada o cuántos se quedan en el camino o ingresan en prisión.
- Tampoco conocen si existen datos de los menores que encontrándose en centros de reforma hayan destacado en centros educativos a nivel académico.
- En cuanto a la coordinación entre los centros y las casas o pisos tutelados para cuando comienzan su vida adulta o la existencia de algún tipo de convenio o acuerdo con empresas o administración para intentar ayudar a la búsqueda del primer empleo para su propio sustento, la respuesta es negativa.
- No existen programas de sensibilización social hacia estos menores ni tampoco la Administración responsable hace todo lo que puede para su integración real, [...] *más bien todo lo contrario.*
- El periodo que los menores pasan en el centro es rehabilitador en general, [...] *pues mientras están aquí saben que hay que respetar unas reglas y si las respetan todo va bien. Aprenden a que las cosas no se exigen sin más, que todo lleva aparejado un esfuerzo. Aquí no sirve de nada gritar o pegarle a otro para hacerte respetar, aquí se les respeta pero se exige también respeto y participación activa.*
- No es verdad el tópico de que a estos centros solo van menores provenientes de familias desfavorecidas, [...] *no voy a negar que los que provienen de ambientes menos favorecidos y totalmente desestructurados tienen posibilidades de acabar aquí.*

Finalmente, con el fin de contrastar la información recogida a través de las labores de comprobación, recopilación y estudio de la documentación existente, de las entrevistas llevadas a cabo y de los cuestionarios presentados; se ha girado una visita a cada uno de los centros de menores existentes en la Ciudad Autónoma de Ceuta. Los datos obtenidos a través de la observación, constituyen la base de una apreciación personal aportada al estudio como un elemento más para profundizar en la realidad de la protección de menores en Ceuta.

Como resultado más significativo de la observación no participante realizada podemos señalar que, a pesar de que los directores de los centros habían manifestado la buena organización y suficiencia de recursos, se ha podido constatar que:

- No disponen de personal administrativo que se encargue de la tramitación documental de los expedientes, trámites burocráticos, atender teléfonos, etc.
- No disponen de datos estadísticos sobre los menores que acogen.
- No se realizan estudios o seguimientos de vida sobre los menores que pasan por el centro.
- No se realizan campañas de sensibilización de la población hacia la posibilidad de adoptar o formar familias de acogidas para reducir la vida de los niños en los centros de acogida.

En algunos de ellos, no hemos tenido acceso a los documentos que recogen las normas de régimen interno, el proyecto de centro o la memoria anual, por lo que no se ha podido contrastar la información facilitada.

6. Conclusiones

Con carácter general podemos considerar que el sistema de protección de menores en Ceuta es aceptable. Es decir, los menores en situaciones de riesgo o desprotección encuentran respuesta en la intervención de la administración autonómica. Pero, también es cierto que se realizan esfuerzos para convertir las carencias en retos por parte de todas las instancias implicadas en el sistema de protección de menores, a pesar de las limitaciones que arrastra por la falta de regulación expresa.

Son muchas las acciones que se pueden llevar a cabo para mejorar las organizaciones, aunque es justo reconocer la tendencia actual de las Administraciones hacia la mejora y excelencia de los servicios públicos. Por ello, proponemos algunas ideas sobre posibles acciones preventivas y reparadoras que podrían mejorar de los resultados en el servicio de protección de la infancia en la Ciudad Autónoma de Ceuta.

Tras la investigación realizada se han podido establecer las principales fortalezas y debilidades. Cuya síntesis ofrecemos seguidamente.

Fortalezas

- Centralización y coordinación de todos los servicios del área de menores.
- Flexibilidad en la acción.
- Respuesta inmediata ante situaciones graves en las que intervengan menores.
- Implicación de los trabajadores.
- Coordinación administrativa entre todas las partes implicadas y de todos los servicios.
- Cierta rapidez en las intervenciones.
- Población o sectores de población conocidos.

Debilidades

- No actualización de los documentos y Reglamentos.
- Carencia de personal administrativo en los Centros.
- Carencia de servicios sociales especializados, con profesionales de educación social y trabajo social.
- Regulación expresa para la mejora de la atención de los menores.
- Programas específicos, planes estratégicos propios, buenas prácticas.
- Centros terapéuticos o centros para atender a los menores con necesidades educativas especiales.
- No ofrecer información pública, publicidad, página web.

- No existe seguimiento posterior a la salida del centro.
- No existen medidas destinadas a los jóvenes que alcanzan la mayoría de edad y han de abandonar los centros, carece de pisos tutelados suficientes.
- Ausencia de campañas de sensibilización hacia este grupo de menores.
- Implementación de medidas específicas que permitan la integración social de los MENAs.
- Falta de datos estadísticas sobre estos menores.
- No se realizan investigaciones específicas sobre las necesidades de este sector de la población.
- Necesidad de mayor implicación social y política.
- Poca participación de los menores en la elaboración de las normas que les afectan.

De acuerdo con lo anterior, se han establecido unas recomendaciones derivadas del estudio que se relacionan con los siguientes aspectos:

- Mejoras legislativas, normativas y procedimentales.
- Modelo y marco de actuación más homogéneo.
- Evaluación y seguimiento de las intervenciones.
- Mejoras organizativas.
- Establecimiento de acuerdos para el refuerzo de la coordinación y cooperación institucional.
- Implantación de un sistema de calidad de los servicios.
- Afrontar las necesidades de información y formación como programa de prevención.
- Establecer estrategias de intervención administrativa destinadas a los jóvenes.

7. Referencias bibliográficas

- BOCCE Ext. 3831, de 19 de agosto de 1999 por el que se delegan en la Consejería de Salud Pública en materia de asistencia social, las competencias traspasadas por Real Decreto 30/1999, de 15 de enero.
- BOCEE 14/12/201. Aprobación Definitiva del Reglamento de Organización y funcionamiento de guarderías infantiles.
- BOCCE Extraordinario de 15 de octubre de 2007. Reglamento 1/2007, de Adopción de la Ciudad Autónoma de Ceuta, de 7 de septiembre de 2007.
- BOCCE 23/02/2010. Ordenanza General de Juventud.
- BOCCE de 27 de abril de 2012. Decreto de fecha 27 de abril de 2012, por el que se modifica al de 16 de junio de 2011, relativo a la Estructura de la Administración de la Ciudad Autónoma de Ceuta (Modificación Estructura Gobierno y competencias).
- Código Civil, 1889 (Real Decreto de 24 de julio de 1889).
- Constitución Española de 1978. BOE nº 311, de 29 de diciembre de 1978.
- Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil. BOE de 17 de enero de 1996.
- López Barajas, F. (1995). *Necesidades de la Infancia y protección infantil. Fundamentación teórica, clasificación y criterios educativos. Vol. I*. Madrid: Ministerio de Asuntos Sociales.
- Real Decreto 30/1999, de traspaso de competencias a la Ciudad Autónoma de Ceuta. BOE nº 30, de 4 de febrero de 1999.
- Real Decreto 1774/2004, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 5/2000, de Responsabilidad Penal del Menor. BOE de 30 de agosto de 2004.
- Rodríguez-Higueras, S. (2012). Utilizando CMAPS para analizar el conocimiento declarado y en la acción de los asesores de formación de profesores, *Journal for Educators, Teachers and Trainers*, Vol. 3, pp. 49-59.
- Stake, R. E. (1998). *Investigación con estudio de casos*. Madrid: Morata.
- Yin, R. (1989). *Case Study Research: Design and Methods, Applied social research Methods Series*, 5, London: Sage Publications