



Consejería de la Presidencia de la Junta de Castilla y León
Ilmo. Sr. Director General de Relaciones con la Sociedad Civil
C/ Santiago Alba, 1
47008 - VALLADOLID

Asunto: Centro XXX de Menores XXX
Trámite: Resolución
Centro directivo: Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades

Ilmo. Sr.:

De nuevo nos dirigimos a V.I. en relación con la intervención desarrollada por esta Institución sobre el problema de convivencia existente el Centro XXX, de titularidad de la Comunidad de Castilla y León, destinado al internamiento de menores infractores.

Las conductas infractoras realizadas por menores es un fenómeno al que nuestra sociedad se enfrenta con grandes dificultades, toda vez que siendo consustancial a las personas la libertad y la autonomía personal, estas circunstancias pueden derivar, a su vez, en un mayor riesgo de aparición de conductas infractoras.

Es por ello que esta problemática debe afrontarse desde varias vertientes y a ser posible de forma simultánea; así, por un lado, abordando la educación de los menores mediante un aprendizaje proporcionado en paralelo al ejercicio de la libertad y la responsabilidad, pero también actuando frente a las conductas infractoras con medidas adecuadas, pero siempre sin perder el referente educativo y de reinserción social como meta final.

Así, considerando las conductas delictivas, nuestra Constitución, en su artículo 25, enfatiza que la finalidad de las penas también es la reinserción social del delincuente; un principio que siendo predicable con carácter general, debe de ser tenido especialmente en cuenta en el caso de la población menor de edad.

Ahora bien, ocurre que las actuaciones infractoras realizadas por menores, cuando constituyen delitos, causan generalmente una gran alarma social, no solo por los protagonistas implicados sino porque en muchas ocasiones las víctimas de estas acciones son también personas menores de edad. Una realidad sumamente compleja que, en todo caso, requiere respuestas jurídicas diferenciadas de aquellas que se ofrecen a los adultos¹.

¹ *La Atención a menores infractores en centros de internamiento de Andalucía*. Informe especial Defensor del Menor de Andalucía. Diciembre 2014.



Es por ello que la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, de Responsabilidad Penal de Menores (LORPM), introdujo un cambio sustancial en la aplicación del derecho penal juvenil al contemplar, por primera vez, aspectos sustantivos y procesales en la depuración de la responsabilidad penal de este sector de la población, inspirándose en la protección del interés superior del menor por encima de la defensa social. En este sentido, contempla la norma principios que resultaron ser novedosos en nuestro ordenamiento, tales como la conciliación, mediación y reparación con la víctima; un catálogo de medidas educativas-sancionadoras diferentes a las contempladas en el Código Penal, así como la introducción de criterios multidisciplinarios en la valoración de la conducta del menor infractor para la adopción de las medidas.

Para poner en marcha este modelo de Justicia juvenil, la LORPM otorga a las Comunidades Autónomas competencia para la ejecución de las medidas impuestas judicialmente a menores de edad. Como recoge el Artículo 8 del Real Decreto 1774/2004, de 30 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la LORPM, corresponde a las Comunidades Autónomas, mediante las entidades públicas que estas designen con arreglo a la disposición final vigésima segunda de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, la ejecución de las medidas judiciales. En el apartado c) del mismo artículo se dispone que *“dichas entidades públicas llevarán a cabo, de acuerdo con sus respectivas normas de organización, la creación, dirección, organización, y gestión de los servicios, instituciones y programas adecuados para garantizar la correcta ejecución de las medidas, sin perjuicio de los convenios y acuerdos de colaboración que puedan establecer de conformidad con el Art 45.3 de la LO 5/2000 de 12 de Enero, Reguladora de la responsabilidad Penal de los Menores”*.

Pues bien, entre estos medios destinados a la ejecución de medidas judiciales, se encuentran los centros de internamiento, que pueden ser de titularidad y gestión pública o privada. Tipología que se rige por un conjunto de deberes y obligaciones para los jóvenes internos, cuyas líneas básicas se encuentran en la LORPM, con su desarrollo posterior en las correspondientes normas de funcionamiento de régimen interno.

Así, el incumplimiento de alguna de estas normas por el menor infractor puede ser objeto de una corrección educativa (art. 30 del Real Decreto 1774/2020) cuando, sin tener su origen en la seguridad y buen orden del centro, se persiga un objetivo pedagógico y madurador. Por el contrario, cuando la no observación de los deberes por el menor afecte a la seguridad y convivencia ordenada en el recurso, dicha acción puede dar lugar a la imposición de faltas disciplinarias. Esto es, los poderes que la normativa otorga a la entidad responsable del centro para asegurar una convivencia ordenada se proyectan en la posibilidad de implantar mecanismos preventivos de vigilancia y control, y además en la facultad de imponer sanciones frente a aquellas conductas que atenten contra la citada seguridad y convivencia.



Precisamente, en el caso de esta potestad correctiva y disciplinaria que se aplica a los menores que cumplen una medida de internamiento han de ser tenidas en cuenta algunas peculiaridades. Por ejemplo, la relación que surge entre el menor y la entidad que gestiona el centro de internamiento, comúnmente definida como de carácter especial.

Así, este personal de los centros de internamiento ha de trabajar para que en ese entorno de convivencia, que a priori puede ser poco favorable para la intervención terapéutica, se den las circunstancias para emprender un programa de reeducación y reinserción social que rompa la inercia de aquellos hábitos y conductas que llevaron al menor al concreto recurso de internamiento.

Por ello, es en esta práctica cotidiana de la intervención educativa cuando se producen las mayores fricciones o conflictos entre los menores y el personal educativo, por la disconformidad de éstos con algunas decisiones sobre su comportamiento. La discrepancia puede originarse por no compartir la valoración efectuada por los educadores respecto de determinada conducta o hecho, o por considerarse no culpables del mismo².

Así, puede ser habitual que se produzcan conductas disruptivas, comprensibles en menores que han sido alejados del entorno familiar, con alteración de su tradicional modelo de familia, y pasando a coexistir en un entorno estructurado, con normas internas que han de ser acatadas, y coexistiendo con un grupo de iguales de lo más versátil, donde los conflictos entre los menores adolescentes y con el propio personal pueden ser habituales.

Esta cuestión no es baladí, por cuanto tiene una especial incidencia tanto en el éxito de la intervención educativa y resocializadora como en las condiciones en las que se desarrolla el trabajo del personal cuidador y educador, en especial cuando tales conflictos se convierten en importantes problemas de convivencia y adquieren un carácter permanente.

Es por ello que este tipo de conflictos han venido a motivar tanto la apertura de expedientes de oficio por esta Defensoría como la presentación de diversas quejas, relacionadas, en concreto, con el Centro XXX³.

² Justicia de Menores y Centros de Reforma: Perspectiva del Defensor del Pueblo (2011).

³ Se trata de un centro XXX destinado a la ejecución de medidas de internamiento y de permanencia de fin de semana, impuestas por los Juzgados de Menores, conforme a la legislación vigente en materia de responsabilidad penal de los menores, acogiendo a personas de ambos sexos mayores de 14 años. También puede albergar a menores detenidos, cuando así se acuerde por la Administración autonómica, como colaboración con la Administración del Estado, y a aquellos sometidos a internamiento cautelar.

En cuanto a su gestión, la Gerencia de Servicios Sociales, de acuerdo con la legislación vigente, tiene contratadas con una entidad privada las actuaciones complementarias de la atención directa necesaria para el correcto funcionamiento del centro a efectos del cumplimiento de las resoluciones judiciales dictadas.



En concreto, en los **expedientes de oficio 451/2023 y 889/2023** se ha tratado el problema de la supuesta sucesión de casos violentos o agresiones protagonizados por internos de este recurso hacia su personal. Y en la **queja** ciudadana **1933/2023**, se ha venido a plantear la sobrecarga de trabajo a la que está sometido ese mismo personal por la inseguridad existente a causa de las conductas agresivas de algunos de los menores internos, que ponen en peligro su integridad física de manera habitual, siendo, por ello, deficientes las condiciones en que deben trabajar, con la consecuencia del deterioro de su salud mental. Lo que, además, perjudica la calidad de la intervención educativa que requieren los jóvenes internos en el centro.

Y, por otra parte, en las **quejas 1275/2023 y 1278/2023** se manifiesta el malestar de algunos internos ante el trato ofrecido por el personal educador y de seguridad del mismo centro de reforma.

Bien es cierto que las propias normas de funcionamiento interno de este recurso recogen la correspondiente capacidad inspectora al Ministerio Fiscal; función que ha venido ejerciendo sobre este recurso (entre otros)⁴, conforme a la competencia encomendada en la Constitución española en su art.124, en el art. 4.2 de la Ley 50/1981, de 30 de diciembre por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, y en las Circulares 8/2011 y 9/2011 sobre criterios para la unidad de actuación del Ministerio Fiscal en materia de protección de menores. Y que este mismo organismo, junto al correspondiente Juzgado de Menores, ha de ser conocedor de todos los incidentes que se produzcan en este recurso, así como de las medidas aplicadas por el personal.

No obstante, ello no limita la capacidad supervisora de esta Defensoría, ya que el mantenimiento de la seguridad pública como un objetivo legítimo del sistema de justicia juvenil puesto en relación con la obligada protección y reinserción de los menores de edad, entran dentro de las funciones que nos atribuye la Ley Reguladora del Procurador del Común, exigiendo la situación planteada, por tanto, nuestro pronunciamiento institucional.

Para ello debemos partir, pues, de dos preocupaciones paralelas. En primer lugar, del hecho de que, según la información emitida por la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, las situaciones de comportamientos inadaptados de algunos menores no son excepcionales en la vida del centro, llegando incluso a cometerse de forma reiterada algunas infracciones de naturaleza muy grave. Y en segundo lugar, por la repercusión de este entorno de conflictividad en las condiciones laborales y de convivencia en el recurso, con la consiguiente ineficacia de la intervención resocializadora.

En este contexto, pues, es necesario ahondar en el origen de las dificultades de desarrollo convivencial vinculadas al funcionamiento de este tipo de centros. En concreto,

⁴ García Pérez, M. *Inspecciones de centros de internamiento de reforma y centros de protección* (2017).



pueden venir dadas por los distintos perfiles de los jóvenes, los requisitos de seguridad y las propias infraestructuras de los recursos (construidos como espacios de internamiento y seguridad aun cuando deban necesariamente que atender a las necesidades específicas de la población juvenil y las actividades desarrolladas)⁵. Pero de forma especial, debe tenerse en cuenta que la posible insuficiencia de personal en los centros de internamiento y su falta de formación puede ser una causa determinante en la consecución de situaciones de conflictividad.

Es por ello que la normativa internacional recoge la especial importancia de los recursos humanos en este tipo de recursos para menores infractores. Así, en las recomendaciones del Consejo de Europa en materia de ejecución de medidas judiciales se dispone (Parte IV) que *“se establecerán procedimientos especiales de contratación y selección del personal que se ocupe de los menores, que deberán tener en cuenta sus cualidades y cualificaciones profesionales necesarias para trabajar con los menores y sus familias. En el apartado 128 se dispone que “el personal responsable de la ejecución de sanciones y medidas aplicadas en la comunidad y de la privación de libertad de los menores tendrá formación inicial adecuada, que deberá abarcar tanto los aspectos teóricos y prácticos de su trabajo, y recibirá asesoramiento que le permita tener una comprensión realista de particular ámbito de actividad, sus obligaciones prácticas, y los requisitos de su trabajo relativos a los aspectos éticos. Y en el 134 se indica que “las restricciones presupuestarias no podrán desembocar en el envío en comisión de servicio de personas que no tengan las cualificaciones necesarias”*. Dicha normativa internacional ha sido trasladada al ámbito nacional resultando de obligado cumplimiento.

Así, en el caso de esta Comunidad Autónoma el Decreto XXX/XXX, de XXX de XXX, por el que se aprueba el XXX del Centro XXX, establece en su artículo XXX que este recurso, para el cumplimiento de sus funciones, debe contar con las instalaciones y equipamientos necesarios, así como con personal suficiente y cualificado, que deberá recibir la formación específica adecuada a las características de su actividad.

Por su parte, el Decreto 63/2011, de 27 de octubre, que regula la intervención administrativa y la organización y funcionamiento de los servicios y centros específicos destinados a menores infractores, recoge la obligación de las entidades gestoras de contar con personal suficiente que cumpla con los requisitos de titulación o condiciones de experiencia adecuados a la atención y servicios que se presten (art. 5).

Así, contar con el suficiente personal cualificado constituye un soporte imprescindible para una adecuada intervención educativa y de ello depende, en gran medida, el éxito de la resocialización de los menores y, en último término, de las relaciones interpersonales que surgen en estos entornos de convivencia.

⁵ Desarrollo de programas de prevención en centros de internamiento de menores. Fundación Atenea. Junio 2014.



En concreto, el personal mínimo (educadores) con que debe contar el Centro XXX, en atención al Pliego de Prescripciones técnicas (XXX) que rige el contrato en vigor, referido a una capacidad máxima de 60 plazas, debe ser el siguiente:

a) De lunes a jueves, un total de 280 horas diarias, distribuidas de la siguiente forma: 16 trabajadores en turno de mañana, 16 trabajadores en turno de tarde, 4 trabajadores en turno de noche.

b) Los viernes, sábados, domingos y festivos un total de 287,75 horas diarias, distribuidas de la siguiente forma: 16 trabajadores en turno de mañana, 17 trabajadores en turno de tarde, 4 trabajadores en turno de noche.

Pues bien, según la información facilitada por la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, el personal actual del XXX a fecha 21 de febrero de 2024 para la atención de 59 personas que cumplen la medida de internamiento, es el siguiente: De lunes a jueves, el número de educadores presentes es de XXX personas en turno de mañana, XXX personas en turno de tarde, XXX personas en turno de noche. Los viernes, sábados, domingos y festivos son XXX personas en turno de mañana, XXX personas en turno de tarde, XXX personas en turno de noche. (A ello hay que sumar otros profesionales que atienden a los menores, como psicólogos, profesores de la Consejería de Educación y maestros de taller, que imparten actividades diarias de lunes a viernes).

Parece, con ello, que se cumplirían los términos del contrato en relación con este personal de atención directa. No obstante, el cumplimiento de estos requisitos mínimos no ha resultado suficiente para eliminar el problema de la conflictividad existente en el centro y sus consecuentes repercusiones en las condiciones laborales de los trabajadores y en el resultado de la intervención educativa y resocializadora de los menores internos.

Precisamente por ello, en el último informe facilitado por la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades (recibido el 5 de marzo de 2024) se señala que se han puesto en marcha una serie de medidas para evitar esa conflictividad, como la reorganización y distribución de los menores y de las actividades de los mismos, además de reforzar la plantilla de personal de vigilancia.

Pero pese a los esfuerzos que a este respecto ha podido desarrollar esa Administración autonómica, tampoco parece que los mismos hayan servido para resolver definitivamente el problema. Las últimas noticias aparecidas en los medios de comunicación recogen, en efecto, que la situación del Centro es límite: los incidentes con los menores aumentan y el personal se reduce. Se informa, en concreto, de lo siguiente:

XXX

XXX



Estaríamos, por tanto, ante una situación alarmante que ha de ser considerada por la entidad pública de reforma, máxime cuando también es la titular del servicio, a quien corresponde, a los efectos de lo establecido en el Decreto 63/2011 y en la Ley 14/2002, de 25 de julio, la inspección y control del recurso.

No cabe duda que con los medios personales existentes, con la organización programada, e incluso con las medidas adoptadas por la Administración, resulta evidente la incapacidad del centro para gestionar de modo adecuado el problema existente. El alto impacto emocional que puede generar para todas las personas implicadas debe hacer reflexionar sobre la necesidad urgente de buscar soluciones efectivas para mejorar las condiciones en que se desenvuelve la vida ordinaria en el centro en cuestión y eliminar la reiteración de incidentes que perjudican no solamente a los profesionales del recurso y a los menores que los protagonizan, sino también al resto de internos.

Estos problemas de convivencia que se producen en el centro y las consecuentes deficiencias en su funcionamiento parecen haberse reiterado en el tiempo y, precisamente, esta persistencia hace que no puedan considerarse coyunturales, consecuencia de una circunstancia social pasajera, o por la coincidencia casual de un grupo de menores con un perfil conflictivo, sino que se trata de una situación prologada en el tiempo que exige la adopción de las medidas necesarias e inmediatas en relación con la organización y funcionamiento del recurso para mejorar la calidad asistencial y laboral existente.

En concreto, la Administración autonómica (responsable del funcionamiento del centro, como recurso público en régimen de prestación indirecta) ha de velar no solamente para que la entidad gestora cumpla los requisitos mínimos establecidos en la normativa, sino para que la prestación del servicio se ajuste al encargo institucional realizado, conforme a las cláusulas del documento contractual y con el seguimiento y evaluación establecido.

No debe, pues, admitir esa Administración que la entidad gestora, si así fuera, se ajuste estrictamente a los mínimos de contratación de personal establecidos en el pliego de prescripciones técnicas, vinculando las necesidades de los trabajadores y la atención de los menores a una concreta partida presupuestaria, sino que ha de intentar garantizar el éxito en la prestación del servicio en todos sus ámbitos. Ni tampoco debe esa Administración asumir como inevitable la reiteración de los incidentes y la prolongación en el tiempo de una situación de permanente conflictividad, sino que ha de dar respuestas eficaces ante cualquier situación irregular de convivencia incompatible con el bienestar y calidad del servicio, máxime si, como es el caso, ya es reiterada.

Por ello ha de emprender las acciones precisas para controlar que la organización y el funcionamiento del recurso no solo se ajuste a las estipulaciones mínimas del contrato, sino para exigir a la entidad gestora la adopción de las medidas precisas para el logro



exitoso de los programas de intervención educativa y resocializadora mediante la consecución de una convivencia ordenada.

Así las cosas, y dado que la solución de esta problemática parece superar las posibilidades actuales del recurso en cuestión, esta Defensoría considera necesario, en favor de la protección tanto de los menores internos como de trabajadores, formular al amparo de las facultades conferidas por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común, la siguiente **Resolución**:

ÚNICA: Que se proceda al desarrollo de una estrategia específica frente la situación de alteración reiterada del clima de convivencia en el Centro XXX, que contemple la adopción **URGENTE**, entre otras posibles, de las siguientes medidas:

1. Vigilar y exigir a la entidad gestora el cumplimiento estricto de las condiciones establecidas en el contrato en relación con las suplencias y coberturas de las bajas y ausencias del personal, supervisando que los turnos garanticen la continuidad, en cuanto a cantidad y calidad del servicio contratado.

2. Requerir a la misma entidad la contratación de un mayor número de profesionales, cualificados y especializados y debidamente coordinados, para garantizar la prestación efectiva del servicio todos los días del año durante las 24 horas del día, asegurando el cumplimiento de la responsabilidad de la entidad pública de reforma sobre el desarrollo integral de los menores atendidos, la consecución de su reeducación y resocialización en un ambiente de seguridad y protección y de convivencia ordenada.

3. Emitir las instrucciones u órdenes oportunas a la misma entidad a fin de que se cumplan los requisitos de ocupación máxima, vigilando, en todo caso, que no se produzca una sobreocupación.

4. Reforzar la formación de los profesionales de atención directa para mejorar las intervenciones y relaciones con los menores internos, intensificar conductas adaptativas y desincentivar respuestas violentas o socialmente rechazables.

5. Aplicar programas con técnicas específicas para el manejo por parte del personal de aquellos internos con graves problemas de comportamiento.

6. Velar para que el personal que lleve a cabo las actuaciones complementarias a la atención directa de los menores y jóvenes respete en su actuación todos los derechos reconocidos a éstos en la Constitución y en el ordenamiento jurídico, particularmente en la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, en la Ley 14/2002, de 25 de julio, de Promoción, Atención y Protección a la Infancia en Castilla y León, y en la Ley Orgánica 5/2000,



de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores y su reglamento, así como en la Convención sobre los Derechos del Niño de 20 de noviembre de 1989, y en el Decreto XXX/XXX, de XXX de XXX, por el que se aprueba el XXX del Centro XXX para la atención de menores protegidos con graves alteraciones de conducta y a menores y jóvenes infractores.

7. Recordar a la entidad gestora que para el desarrollo de las funciones de reeducación y reinserción de los menores infractores la normativa sobre responsabilidad penal de menores encomienda a los centros de internamiento que toda su actividad debe estar inspirada por el principio de que los internos son sujetos de derecho y, en consecuencia, la vida en el recurso debe reducir al máximo los efectos perjudiciales que el internamiento pueda representar para los mismos, logrando su adaptación, así como su reeducación y reinserción social, y rompiendo con la inercia de aquellos hábitos y conductas que les llevaron al recurso.

8. Valorar la introducción en el próximo pliego de prescripciones técnicas que rijan el contrato de gestión del servicio público prestado en el Centro XXX aquellas cláusulas que impongan un incremento de la plantilla de personal de atención directa y cualquier otra condición que garantice la continuidad del trabajo, y la adaptación plena al número de menores y a las situaciones de conflictividad.

Esta es nuestra resolución y así se la hacemos saber, con el ruego de que nos comunique de forma motivada la aceptación o no aceptación de la misma por parte del órgano que corresponda de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades en el plazo de dos meses, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.2 de la Ley Reguladora de la Institución.

Una vez realizadas las comunicaciones oportunas, se acuerda publicar la presente Resolución en la página web de esta Institución, previa disociación de los datos de carácter personal que contuviera.

Pendiente de sus noticias, reciba un cordial saludo.

Atentamente,

EL PROCURADOR DEL COMÚN
Tomás Quintana López