

Resolución de la Actuación de Oficio relativa a los procedimientos de queja al alcance de los niños y adolescentes en el sistema de protección a la infancia

Antecedentes

El Síndic acordó la apertura de una actuación de oficio para conocer cuáles son los procedimientos o mecanismos con el que cuentan los niños y adolescentes tutelados por la Dirección General de Atención para dirigirse a esta entidad y a organismos externos de supervisión para formular quejas, sugerencias, o para pedir información sobre su situación u otras cuestiones que les afecten.

La apertura de esta actuación obedece a la constatación por parte del Síndic, derivada de quejas y visitas efectuadas a centros, que los niños y adolescentes en el sistema de protección no siempre tienen a su alcance un procedimiento que les garantice el acceso efectivo y en condiciones adecuadas a la DGAIA o a otros organismos de supervisión como el Síndic de Greuges o la Fiscalía.

La existencia y buen funcionamiento de estos tipos de mecanismo constituye un elemento clave para hacer efectivo el derecho a ser escuchado que reconoce la Convención de Naciones Unidas sobre los derechos del niño en su artículo 12.

La información recogida en la presente resolución proviene de los informes facilitados por la Dirección General de Atención a la Infancia y la Adolescencia y el Instituto Catalán del Acogimiento y de la Adopción, a quienes el Síndic pidió información, así como del contenido de las quejas, de las visitas realizadas por el Síndic a centros donde viven niños y adolescentes tutelados, y de las respuestas a los cuestionarios que el Síndic envió a los centros residenciales de acción educativa y de acogida.

Consideraciones

1. La regulación del derecho a ser escuchado y a presentar queja de los niños tutelados

La Convención de Naciones Unidas sobre los derechos del niño (CDI) reconoce a los niños y adolescentes su derecho a ser escuchados, así como el derecho a manifestar sus opiniones en los asuntos que les puedan afectar. Así lo dispone su artículo 12, según el cual:

“1. Los Estados miembros deben asegurar al niño con capacidad de formar un juicio propio el derecho a manifestar su opinión en todos el asuntos que le afecten. Las opiniones del niño deben ser tenidas en cuenta según su edad y madurez.

2. A tal fin, el niño debe tener especialmente la oportunidad de ser escuchado en cualquier procedimiento judicial o administrativo que le afecte, bien directamente, bien por medio de un representante o de una institución adecuada, de acuerdo con las normas de procedimiento de la legislación”.

El derecho a ser escuchado ha sido **identificado por el Comité de los Derechos del Niño como uno de los cuatro principios generales de la Convención** (los otros tres son el derecho a la no-discriminación, el derecho a la vida y al desarrollo, y la consideración principal del interés primordial de los niños), cosa que pone de relieve el hecho de que este artículo no solo establece un derecho en sí, sino que también cabe tener en cuenta a la hora de interpretar y aplicar el resto de derechos (Observación General 12 del comité, punto 2).

El establecimiento de mecanismos de queja, denuncia y petición forma parte del derecho a ser escuchado. En este sentido, la citada observación núm. 12 del Comité establece: “Las leyes son necesarias para proporcionar a los niños procedimientos de reclamación y soluciones cuando se desatiende y se viola su derecho a ser escuchados y que sus opiniones sean tenidas en cuenta”.

El comité de los Derechos del niño añade que “Los niños deben tener la posibilidad de dirigirse a un defensor del pueblo o a una persona con un cargo similar, a todas las instituciones relacionadas con la infancia, entre otras, las escuelas y las guarderías, a fin de que puedan expresar sus quejas. Los niños tienen que saber quién son estas personas y como pueden acceder a las mismas”.

La posibilidad de presentar reclamaciones o quejas adquiere especial relevancia en los caso de niños que han sido declarados en situación de desamparo y se encuentran dentro del sistema de protección. En este sentido, la Observación General 12 del comité hace referencia expresa a la situación de los niños y niñas que se encuentran en esta situación, y en todas las modalidades alternativas de acogida, sobre todo en instituciones, por lo que insta a los poderes públicos en introducir mecanismos para garantizar que puedan expresar sus opiniones y que éstas sean tenidas en cuenta.

La citada Observación General núm.12 también dispone la necesidad de que los niños y adolescentes tengan siempre al alcance personas a quien poder informar, de manera confidencial y segura, sobre cualquier situación que se les presente, por ejemplo mediante líneas de atención telefónica (especialmente en caso de malos tratos, castigos u otros episodios de violencia), lo que requiere que estén debidamente informados de su derecho a ser escuchados, como única forma de que puedan crecer libres de toda forma de violencia física y psicológica.

Además de lo que dispone la Convención, las **Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de su libertad**, adoptadas por la Asamblea General (Resolución 45/113, de 14 de diciembre de 1990), establecen unas garantías mínimas para todos los niños que se encuentran ingresados en instituciones y recursos de los que no pueden salir por voluntad propia.

Estas reglas establecen:

- el derecho de todo menor en presentar peticiones o quejas al director del establecimiento o a su representante autorizado (punto 75).
- **el derecho de todo menor a dirigir, por el procedimiento establecido y sin censura en cuanto al contenido, una petición o queja a la administración responsable de los establecimientos de menores, a la autoridad judicial o cualquiera otra competente, así como el derecho a ser informado sin demora de la respuesta** (punto 76)
- el derecho de los menores a solicitar la asistencia de miembros de la familia, asesores jurídicos, grupos humanitarios u otros, cuando eso sea posible (punto 78)

En Cataluña, la Ley 14/2010, del 27 de mayo, de los derechos y las oportunidades en la infancia y la adolescencia, reconoce en general a los niños y adolescentes el derecho a ser escuchados. En el ámbito del sistema de protección reconoce a los niños el derecho a ser escuchados por los equipos técnicos en el proceso de estudio y evaluación, y también reconoce el derecho a ser escuchados a los niños acogidos en centros.

No existe sin embargo un reconocimiento específico del derecho a ser escuchados de los niños en situación de acogida como se hace en el caso de los niños en centros.

Por otra parte, y a todos los efectos, **la Ley 14/2010 no prescribe la existencia de un mecanismo o procedimiento a través del que los niños y adolescentes puedan presentar quejas o hacer sugerencias.**

En este sentido, el artículo 118 de esta Ley hace mención de estas funciones, y prevé que se puedan atribuir a un funcionario del departamento competente en atención a los niños y a los adolescentes. Dicho funcionario debe ser nombrado procurador/a de la infancia. No obstante, **la existencia de este procedimiento no está prevista de forma obligatoria ni se prevé su contenido.** Por otra parte, la creación de la figura del procurador de la infancia tiene carácter potestativo, y hasta el momento no ha sido desarrollada.

La falta de la obligación de que exista este tipo de procedimiento al alcance de los niños tutelados, tanto en la ley como en normas de rango reglamentario, contrasta en cambio con la situación de niños y adolescentes que se encuentran en centros de justicia juvenil, con una normativa con más garantías.

Así, a título ilustrativo y en relación con el derecho de queja y denuncia, mientras que la Ley 14/2010 sólo contiene referencias genéricas sobre el derecho de los niños y adolescentes a ser escuchados en caso de queja y a ser informados de los sistemas de atención y reclamación a su alcance (art. 134), sin entrar en aspectos procedimentales, la Ley 27/2001, de 31 de diciembre, de justicia juvenil dispone el derecho de los jóvenes internados a formular peticiones y quejas, indicando la manera de hacerlo, a quien dirigirlas, la obligación de la dirección de los centros de disponer de un registro donde dejar constancia escrita de éstas, la obligación de dar traslado de las mismas al órgano administrativo competente, el plazo para hacerlo y el plazo máximo para dar respuesta a la persona interesada (art. 30), así como el

derecho a ser asistidos para poder realizar adecuadamente estas quejas y peticiones de manera parecida a la prevista por el Real Decreto 1774/2004, de 30 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores.

La falta de referencia explícita a la obligación de que exista un procedimiento con unas garantías determinadas en la Ley 14/2010 y la falta de desarrollo reglamentario de la ley ha sido suplida, en el caso de los niños en centros, por dos instrucciones. Por una parte, la Instrucción 11/2010, de 20 de diciembre, por la que se aprueba el protocolo sobre el acogimiento en centro por razones terapéuticas y educativas de niños y adolescentes en situación de guarda o tutela por la DGAIA, reconoce el derecho de los niños y adolescentes ingresados en esta tipología de centro a formular quejas y sugerencias y establece los canales para hacerlo.

Por otra parte, **la Instrucción 3/2010, de 27 de mayo, aprobó el contenido de la denominada “Carta de los derechos y los deberes de los niños, niñas y adolescentes que viven en centros”, que recoge el derecho de los niños y adolescentes a quejarse, a presentar reclamaciones y también sugerencias y peticiones, y los mecanismos para hacerlo.** Estas quejas y reclamaciones se prevé que se pueden presentar:

- al tutor/a o a la dirección del centro, mediante escrito o bien de palabra
- a la DGAIA, de la manera siguiente:
 - “llena el formulario que encontrarás al apartado “infancia y adolescencia” de la página web del departamento de Acción Social y Ciudadanía (<http://www.gencat.cat/dasc>)
 - envía el escrito por correo postal: Avda. Paralelo 52, 5a planta, 08001 Barcelona”
- al Síndic de Greuges, a través de correo electrónico: www.sindic.cat
- o llamando al teléfono de INFANCIA RESPONDE en caso de urgencia (900.300.777)

En este sentido, en su respuesta a la petición de información del Síndic la Dirección General de Atención a la Infancia y la Adolescencia señaló que los canales de queja a disposición de los niños y jóvenes están establecidos en la “Carta de los Derechos y Deberes de los niños, niñas y adolescentes que viven en centros”, aprobada por la Instrucción 3/2012, de 27 de mayo, documento del que los centros deben hacer difusión.

Asimismo, informó que los centros disponen, además, de hojas de reclamación al alcance de los residentes, y que todos los niños y adolescentes tutelados y los residentes en un centro de la red de atención a la infancia y con suficiente grado de madurez conocen sus derechos y deberes.

El Síndic considera que la publicación y difusión de esta “Carta” significa un importante avance, teniendo en cuenta la falta de establecimiento de un procedimiento obligatorio para que los niños tutelados se puedan dirigir a la administración que les tutela o a otros organismos externos tanto en la ley de infancia como en reglamentos de desarrollo.

2. Carencias en los procedimientos de queja

2.1 Carencias en las garantías de accesibilidad y confidencialidad de la Carta de Derechos y Deberes

Pese al avance que supone la carta, el análisis de su contenido pone de manifiesto la existencia de carencias en los procedimientos que establece, tanto en lo que concierne a su accesibilidad a los chicos y chicas, como en lo que respecta a las garantías de confidencialidad.

La carta distingue entre la “vía interna” (cuando éstas se dirigen a los propios tutores o a la dirección del centro: de palabra o por escrito) y la “vía externa”, dirigida a la DGAIA, al Síndic de Greuges o al Teléfono Infancia Responde.

En cuanto a la “vía interna”, la Carta de Derechos y Deberes no concreta la forma de hacerla efectiva y es cada centro quien debe definir los mecanismos para formular la queja y para que sean informados de la misma el personal y los residentes. Sin embargo, debería enfocarse la configuración de dicho tipo de quejas más allá de lo que serían reclamaciones de clientes o consumidores, y establecer cómo se da respuesta y cómo se tiene en cuenta la aportación del chico o chica que presenta la queja o hace la sugerencia, así como aquellos casos en que la queja debe trascender más allá del centro.

En el caso de **mecanismos de queja a organismos externos al centro**, los procedimientos establecidos en la Carta de Derechos y Deberes de los niños en centros plantean dificultades de accesibilidad, puesto que los niños ingresados en estos recursos pueden no tener un acceso ilimitado a internet (o sencillamente no tenerlo) para acceder al documento telemático de queja (de difícil acceso) de referencia o posibilidad de enviar cartas por correo ordinario, o cuando menos pueden no tener este acceso en condiciones que garanticen la confidencialidad de la queja respecto al centro.

En este sentido, la posibilidad de los niños y adolescentes de formular quejas, peticiones y denuncias, accediendo directamente a la DGAIA, al Síndic de Greuges o a la Fiscalía sin requerir la intervención previa de los educadores o la dirección del centro donde están acogidos, resulta un elemento clave para garantizar que la posibilidad de presentar quejas o sugerencias sea real y efectiva y es uno de los elementos, como veremos más adelante, donde se observa más carencias también a partir de la información recibida desde los centros.

Ante el hecho que en el momento de aprobación de la Instrucción 3/2010, de 27 de mayo, sobre la “Carta de derechos y deberes”, no se encontraba operativo en la web el indicado formulario, desde la DGAIA se envió a los centros un modelo de hoja de queja para que se pusiese a disposición de los niños y adolescentes para que éstos

pudiesen, si era preciso, dirigirse directamente a dicho organismo; este mecanismo provisional parece que continúa vigente.

La carta de los derechos de los niños en centros constituye un primer paso en sentido positivo, así como las previsiones contenidas en la instrucción 11/2010 que regula los centros de educación intensiva y terapéuticos, para establecer un procedimiento de queja al alcance de los chicos y chicas.

Sin embargo, presenta limitaciones importantes, que derivan de su carácter únicamente de instrucción interna, y del hecho de que incluye sólo a los niños en centros y no resulta de aplicación para los niños en situación de acogida familiar.

Por otra parte, su contenido no garantiza, como hemos señalado, que chicos y chicas se puedan dirigir a organismos de fuera del centro con garantías de confidencialidad. La concreción de este procedimiento que han hecho algunos de los centros tampoco ha enmendado estas carencias, como se ve en el análisis de los cuestionarios, puesto que muchos de ellos se remiten a su contenido, otros presentan carencias en este sentido, y otros simplemente manifiestan no disponer de procedimiento de queja.

La otra norma de carácter interno de la DGAIA que prevé la existencia de un procedimiento de queja es **la Instrucción 11/2010, de 20 de diciembre, por la que se aprueba el protocolo sobre el acogimiento en centro por razones terapéuticas y educativas de niños o adolescentes en situación de guarda o tutela por la DGAIA.** Éste documento contiene un apartado en que se **recoge la posibilidad, de forma genérica, de que los niños y adolescentes que se encuentren internados formulen quejas y sugerencias sobre sus condiciones de acogida.**

Asimismo, la Instrucción 11/2010 prevé que las quejas se puedan presentar de forma telemática en la Secretaría de Infancia y Adolescencia (actualmente entendemos que debería ser en el Departamento de Bienestar Social y Familia) y también verbalmente o por escrito, y en el caso de que el niño no especifique el destinatario o éste no se pueda deducir del contenido, los escritos se dirigirán al Procurador de los niños y a la Fiscalía de Menores.

Este procedimiento, no obstante, se encuentra falto de concreción suficiente que garantice que la posibilidad de acceso de chicos y chicas, ya que el acceso de chicos y chicas en centros terapéuticos y de educación intensiva a internet no resulta ilimitado. Por otra parte, de su contenido se desprende que fuera del supuesto anterior (presentación telemática) la presentación de la queja requiere la intervención preceptiva del centro, cosa que no garantiza la confidencialidad ni la seguridad de los chicos y chicas.

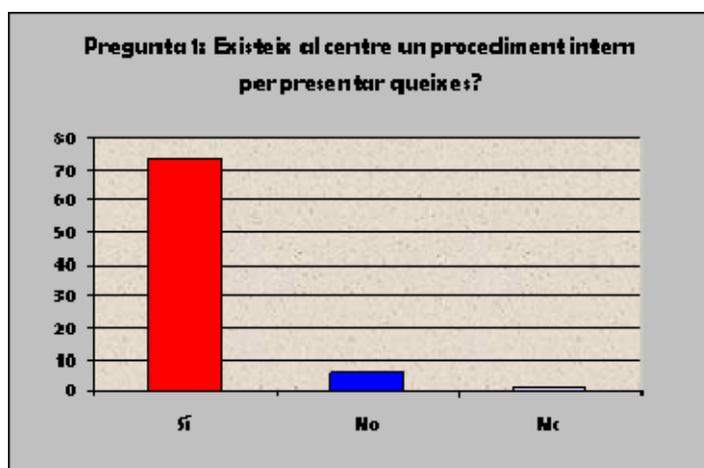
2.2 Carencias en la existencia y formalización de los procedimientos de queja en centros

A principios del año 2013 el Síndic dirigió a los centros residenciales de acción educativa (CRAE), centros de acogida y centros de educación intensiva (CREI) un cuestionario donde se pedía información relativa a diferentes aspectos de su funcionamiento, entre éstos algunos referidos a la existencia de procedimientos de queja.

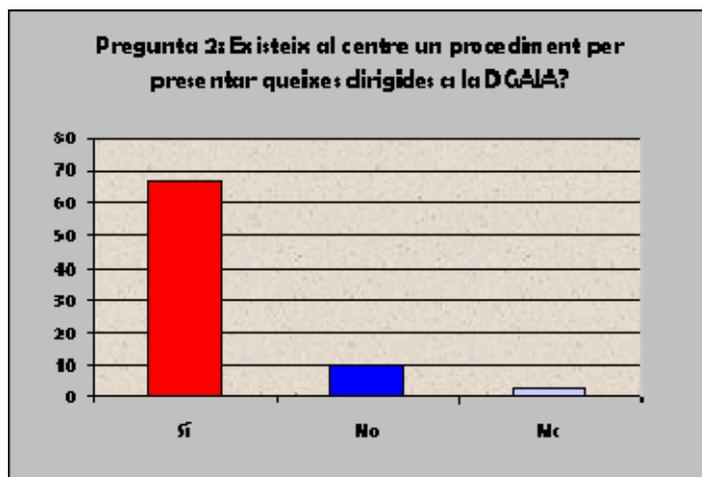
Dieron respuesta al citado cuestionario cuatro CREI, cincuenta y cuatro CRAE, nueve casas de niños y trece centros de acogida, y la información que se pidió, en lo que concierne al objeto de la presente resolución, se refería a:

- si existe en el centro un procedimiento establecido para que los niños y los adolescentes puedan presentar quejas dentro del centro
- si existe en el centro un procedimiento por el que puedan dirigir sus quejas a la DGAIA, al Síndic de Greuges y a la Fiscalía
- si estos procedimientos constan por escrito
- si se han utilizado estos procedimientos de queja (desde el 1 de enero de 2013)
- si se informa a los niños y a los adolescentes de este procedimiento

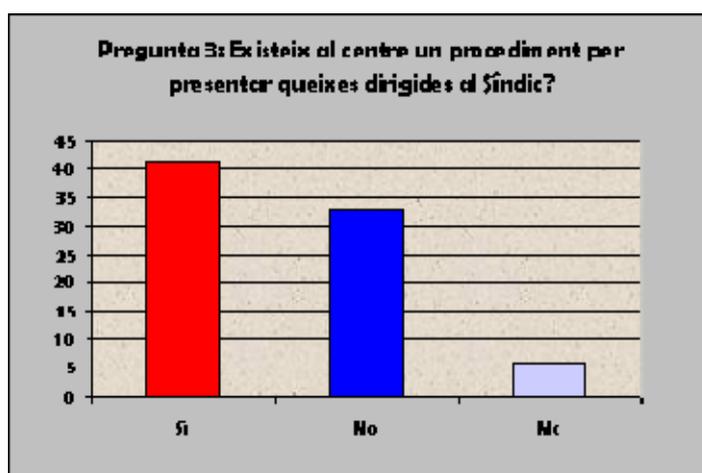
En cuanto a la primera de las cuestiones, referente a **la existencia o no de procedimiento para presentar quejas y denuncias internas** (quejas dirigidas al propio centro, ya sea a los monitores, educadores, tutores o a la propia dirección), **la gran mayoría de estos equipamientos responden afirmativamente, que disponen de un procedimiento de queja dentro del centro.** A pesar de valorar positivamente que la mayoría de centros cuenta con este procedimiento, cabe decir que el análisis de los cuestionarios pone en evidencia que, del total de ochenta centros que responden esta pregunta, aún los hay que no disponen de dicho procedimiento, concretamente el 8%, lo cual significa que en estos centros los chicos y las chicas no cuentan con un canal formalizado para presentar quejas o sugerencias dentro del centro. El gráfico siguiente ilustra estos resultados.



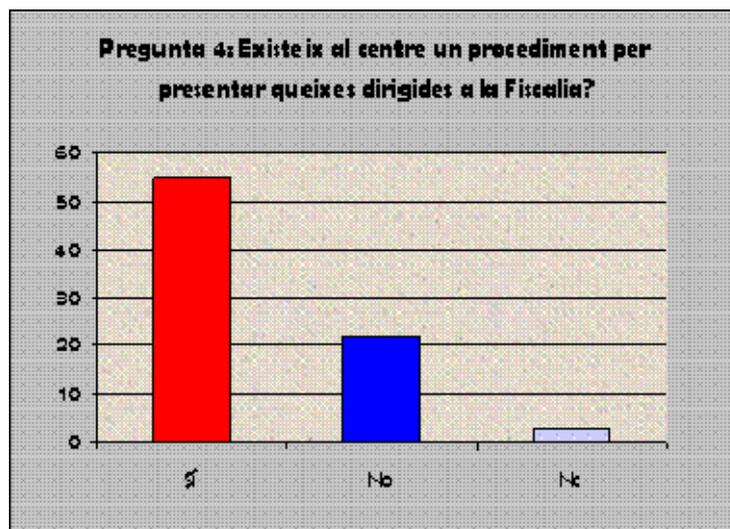
En relación con los procedimientos de queja "externos", los resultados son más negativos. El gráfico siguiente, que contiene los resultados de la pregunta referente a si **existe o no un procedimiento para presentar quejas dirigidas a la DGAIA**, muestra como el 13% (10) del total de centros que contestan a esta pregunta (78) lo hace negativamente. Es preciso recordar que, al tratarse de niños declarados en situación de desamparo, este tipo de procedimiento es muy importante porque permite vehicular cuestiones relacionadas con el ejercicio de la tutela, como el tipo de medida o el régimen de visitas con los progenitores, que en algunos casos no dependen del centro.



En este mismo sentido, los resultados de la tercera pregunta, referida a **la existencia o no de un procedimiento a fin y efecto de presentar las quejas ante el Síndic**, que se recogen en el gráfico siguiente, muestran como el número de centros que manifiestan no tener ninguno es todavía mayor: el 41% (33) de los centros que han contestado esta pregunta lo ha hecho negativamente.

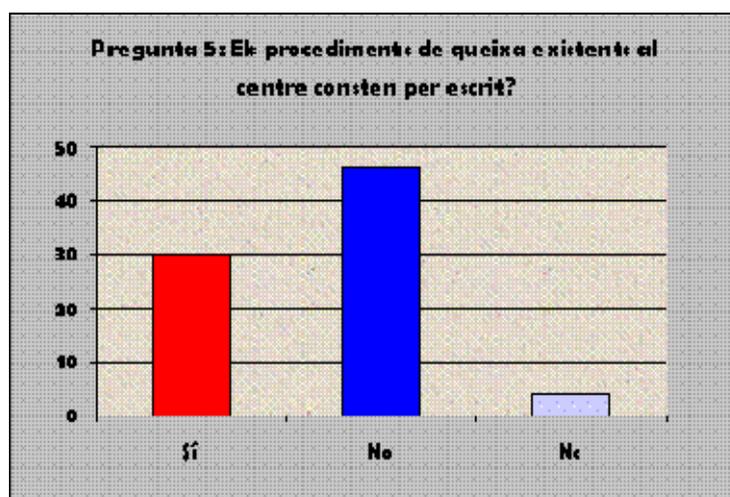


Finalmente, una situación similar se pone de manifiesto al preguntar sobre la existencia de procedimientos para presentar **quejas ante la Fiscalía (cuarta pregunta)**. El 27% (22) de los centros, tal y como ilustra el gráfico siguiente, responde que no dispone de dicho procedimiento para que los niños y los adolescentes puedan presentar quejas a estas instancias.



La existencia de mecanismos de queja externos tiene especial relevancia, puesto que permite una supervisión externa y otorga pleno sentido a la existencia de dicho tipo de procedimiento, que para ser efectivo debe ir dirigido a organismos independientes.

Particularmente sobre el **grado de formalización de los procedimientos de queja, el análisis de los cuestionarios también pone de manifiesto que en la mayoría de casos estos procedimientos no están escritos.** Cuando se pregunta sobre si, en el caso de existir procedimientos de queja, éstos constan por escrito (quinta pregunta), un 57% (46) de los centros responden que no. Es decir, más de la mitad de los centros manifiesta no disponer de un protocolo escrito para que los niños y adolescentes puedan presentar quejas.



Esta falta de protocolos escritos es relevante porque si entendemos por procedimiento un conjunto explícito de reglas que establecen la manera de ejecutar algo o que determinan la actuación de ciertos actores en un concreto ámbito o asunto, que requiere una información previa de su existencia por chicos y chicas, difícilmente podemos aceptar la disociación entre existencia de procedimiento y ausencia de plasmación escrita de este procedimiento. En este sentido, si los procedimientos de queja no se encuentran debidamente recogidos en un documento, difícilmente pueden ser conocidos por los profesionales de los centros, y

difícilmente se puede hacer difusión a los chicos y chicas acogidos para que puedan recurrirlos.

Algunos de los centros explican la razón de esta respuesta negativa: alguno de ellos señala como causa las propias características del centro, al dar servicio a una comunidad reducida de niños; otros afirman que a pesar de la inexistencia de procedimiento escrito, disponen de mecanismos de queja, tanto de ámbito interno como externo. Otros se remiten al contenido de la “*Carta de los Derechos y los deberes*”, lo que añade cierta confusión a su respuesta y puede dificultar su análisis adecuado, al igual que pasa con los centros que, a pesar de contestar que no disponen de procedimientos para formular quejas ante el Síndic o la Fiscalía, o bien se remiten a ésta “*Carta*”, donde sí se recoge cómo formular quejas ante éstos, o bien a su propio reglamento de régimen interior, donde también se recoge la posibilidad de los niños y adolescentes de acudir a los mismos. Otros centros justifican la respuesta indicando que los procedimientos están pendientes de aprobación o redacción, debido a que son centros de creación reciente.

La medida reducida del centro y del número de niños, a qué se hace referencia en algunas de las respuestas, no justifican la ausencia de procedimientos escritos, ya que se trata de un derecho que deben poder ejercer todos los niños y adolescentes dentro del sistema de protección, con independencia del tipo de recurso alternativo a la familia con el que se encuentren acogidos y de sus características. De la misma manera, tampoco deberían quedar excluidos los niños acogidos en familia extensa o en familia ajena.

La edad de los niños o el hecho de que sufran discapacidades tampoco debería ser un obstáculo al ejercicio del derecho a ser escuchado ni a la posibilidad de presentar quejas o pedir información respecto a cualquier situación que les concierna. Respecto a esta cuestión, el Comité de los Derechos del Niño, en la Observación General 12 ha señalado que los estados miembros tienen la obligación de garantizar que el derecho a ser escuchado se aplica en el caso de niños que encuentran dificultades para hacerse escuchar. El comité hace alusión a los niños con discapacidad, respecto a los cuales dice que “se les debería proporcionar y permitir utilizar cualquier medio de comunicación necesario para facilitarles la expresión de sus opiniones”.

Por último, conviene destacar que, pese a los déficits en la formalización de estos procedimientos de queja, a la pregunta de si **se informa a los niños y adolescentes sobre el procedimiento de queja (pregunta siete)**, sólo un centro (con residentes que presentan discapacidad psíquica) manifiesta no hacerlo.

2.3 Falta de garantías de confidencialidad en el contenido de los procedimientos de queja existentes de los centros

De la información recogida a través de los cuestionarios, surgen importantes dudas sobre el hecho de que los niños y adolescentes puedan presentar denuncias y quejas dirigidas directamente a la administración, al Síndic o a la Fiscalía sin la participación o conocimiento de los profesionales del propio centro. Así, por ejemplo, ¿cómo puede un niño/adolescente acceder a una hoja de queja y

sugerencia? ¿Lo debe solicitar expresamente al tutor o al responsable del centro? ¿Tienen los responsables del centro acceso al escrito en cuestión una vez el niño/adolescente lo ha completado (sobre cerrado o abierto)? y ¿cómo se entregan y envían estos escritos? ¿los responsables del centro son los encargados de remitir la documentación a la administración? y si es así, ¿cómo lo hacen?

En algunos centros, cuando en sus reglamentos se prevé la posibilidad de que las personas acogidas presenten las quejas directamente a la propia administración, se indica expresamente que estas quejas se articularán a través de una comparecencia ante el propio director del centro, cuyo contenido será después enviada a la DGAIA, al Síndic, etc. En otro caso, los niños y adolescentes deben pedir el formulario al educador y rellenarlo, indicando a quien se quiere dirigir, para acto seguido entregar este formulario al director del centro, que será el responsable de su tramitación. En el caso de un CRAE se establece que el director del centro, como guardador legal, acompañará al joven cuando quiera interponer una denuncia ante los Mossos, Fiscalía o Síndic.

2.4 Ausencia de procedimiento de queja de los niños en situación de acogida

El Síndic también se dirigió al Instituto Catalán del Acogimiento y de la Adopción para solicitar información acerca de la existencia de un procedimiento de queja al alcance de los niños en situación de acogida. La información que se pedía era la misma que se planteó a la DGAIA respecto a los niños ingresados en centros: si existe un procedimiento de queja estandarizado para presentar queja al alcance de los niños en situación de acogida, las instrucciones que se da a las familias de acogida en relación con este procedimiento y la difusión que se hace, si se da información escrita a los chicos y chicas sobre este procedimiento, si se les forma para saber utilizarlo, si se ha formado los equipos directivos y educativos respecto al procedimiento de queja, y si se ha previsto la asignación de una persona de referencia para los niños a la que puedan dirigirse fuera de la familia de acogida.

El Instituto Catalán del Acogimiento y de la Adopción informó al Síndic de que la DGAIA vela por el cumplimiento del derecho a ser escuchado y a manifestar su opinión en calidad de tutora de los niños que se encuentran bajo cualquier medida de protección. En los casos de niños y adolescentes acogidos en familia ajena, el ICAA señala que vela por que las ICIF (Instituciones colaboradoras de Integración Familiar) que realizan el seguimiento de las familias acogedoras informen a los niños y canalicen sus demandas. Cuando un niño inicia la convivencia con una familia ajena, los técnicos encargados de realizar el seguimiento informan al menor de su derecho a expresar su opinión y de como éste puede dirigir sus demandas y consultas al profesional encargado de su seguimiento. Asimismo, se indica que en todas las entrevistas con el niño o con el adolescente se ofrece este espacio de escucha y de participación.

En cuanto al marco normativo, ya hemos señalado que la ley 14/2010 del 27 de mayo sobre los derechos y las oportunidades en la infancia y la adolescencia no prevé el establecimiento de un procedimiento para que los niños bajo la tutela de la administración puedan presentar quejas o reclamaciones. En este sentido, en el caso de los niños en centros ya hemos dicho que se reconoce su derecho a ser escuchados, pero en cambio no existe una previsión similar en el caso de los niños acogidos en familia, ya sea extensa o ajena. En el caso de estos niños, se reconoce únicamente el derecho a ser escuchados por los equipos técnicos al proponer la medida, pero no se les reconoce este derecho como colectivo a niños que están

viviendo en un recurso alternativo a la familia que debe ser objeto de supervisión y dentro del cual se pueden producir situaciones de vulneración de derechos.

Por otra parte, según la información de que dispone el Síndic tampoco existen instrucciones específicas que establezcan procedimientos para que los niños en situación de acogida se puedan dirigir a los equipos que hacen la supervisión –a las ICIF o a los EAIA en el caso de acogida en familia extensa- ni tampoco a organismos externos como la DGAIA, en tanto que su tutora, la Fiscalía o al Síndic.

Ciertamente es preciso valorar de forma positiva la información que facilita el ICAA en el sentido de que desde este instituto se vela por que las ICIF informen a los niños y canalicen sus demandas. Esta información coincide en buena parte con la información facilitada directamente por las ICIF al Síndic en el sentido de que el seguimiento de las situaciones de acogida incluye que los equipos vean a los niños también individualmente, y que a todos los efectos se busquen espacios adecuados para escuchar a los niños y adolescentes en el sentido más amplio.

No obstante, el Síndic no tiene constancia de la existencia de instrucciones que garanticen la escucha de los niños acogidos sin la presencia de los acogedores, en un espacio que asegure la confidencialidad y la confortabilidad para los niños, por lo que esta escucha –y su carácter separado de los acogedores- queda a criterio de cada entidad.

Por otra parte, estos procesos de escucha, inherentes al seguimiento de la situación del niño acogido, no pueden suplir el establecimiento de un procedimiento que sea conocido y a través del que estos niños puedan dirigirse a la DGAIA y a otros organismos externos de forma confidencial y segura.

En este sentido, la información recogida pone de manifiesto que actualmente los niños en situación de acogida familiar no disponen de ningún mecanismo formalizado que les asegure la posibilidad de dirigirse a la DGAIA, o a otros organismos externos.

Esta situación vulnera el derecho a ser escuchados que les reconoce la Convención de Naciones Unidas sobre los derechos del niño, y las observaciones del Comité de Derechos del niño, y les sitúa en una posición con menos garantías que la de los niños acogidos en centros residenciales de acción educativa y de acogida, que al menos tienen reconocida esta posibilidad por medio de instrucciones de la DGAIA.

La falta de consideración de este derecho resulta especialmente preocupante si se tiene en cuenta que la medida de acogida familiar tiene un carácter preferente respecto el recurso residencial y que la mayor parte de los niños tutelados por DGAIA se encuentran en situación de acogida familiar (incluyendo los **acolliments** en familia extensa).

3 Conclusiones

La información recogida pone de manifiesto que **el marco normativo vigente en el ámbito del sistema de protección no garantiza a los niños en situación de desamparo la existencia de procedimientos para presentar quejas o hacer sugerencias a la administración que ejerce las funciones tutelares ni a otros organismos externos de supervisión.**

Las instrucciones que ha dictado la DGAIA para suplir esta carencia no garantizan la existencia de un procedimiento de queja al alcance de todos los niños y adolescentes tutelados. Por una parte, **no existe ningún procedimiento de dicho tipo para los niños en situación de acogida familiar**, que son mayoría dentro del sistema protector. Por otra parte, en el caso de los niños en centros las instrucciones dictadas por la DGAIA son poco concretas y no garantizan la existencia de un procedimiento que asegure la accesibilidad y la confidencialidad de los chicos y chicas. El resultado de los cuestionarios realizados y las quejas recibidas ponen de manifiesto un conocimiento y una aplicación desigual de la citada instrucción, y la falta de procedimiento de queja adecuado en buena parte de los centros, parte de los cuales carecen de cualquier protocolo respecto a esta cuestión.

La DGAIA debería velar por que todos los niños en el sistema de protección cuenten con un sistema efectivo al que dirigirse de forma confidencial sin la intervención del personal de los centros o de los acogedores, y para que se puedan dirigir a otros organismos externos de supervisión. En este sentido, ya hemos señalado que el derecho a presentar quejas y reclamaciones se inserta dentro el artículo 12 de la Convención, que reconoce a los niños el derecho a ser escuchados en las decisiones que los afecten. Este derecho ha sido reconocido como uno de los principios generales de la Convención, puesto que su ejercicio condiciona otros derechos reconocidos por la Convención, como el derecho a ser protegido de cualquier forma de violencia.

La situación actual no se ajusta a las previsiones de las Reglas de Naciones Unidas para los niños privados de libertad, ni al contenido de la Observación núm. 12 del CRC, que prevé que se debe garantizar la existencia de este procedimiento también por los niños en situación de acogida, y de forma que los preserve de cualquier castigo o violencia.

Recomendaciones

- 1. Que en el desarrollo reglamentario de la Ley 14/2010, del 27 de mayo, sobre los derechos y las oportunidades en la infancia y la adolescencia, se establezca un procedimiento de queja al alcance de todos los niños dentro del sistema de protección, que garantice su acceso efectivo a la entidad que ejerce las funciones tutelares y a organismos de supervisión externos (Fiscalía de Menores y Síndic) en condiciones de seguridad y confortabilidad para los niños, sin la intervención de los centros o de los acogedores.**
- 2. Que desde la DGAIA se vele por que la existencia de este procedimiento sea conocida por todos los profesionales que mantienen contacto con los niños en el sistema de protección y, muy especialmente, por los mismos niños.**
- 3. Que mientras no se haga efectivo el citado desarrollo reglamentario se supervise la aplicación de la carta de Derechos y Deberes de los niños en centros, para garantizar que tengan establecido un procedimiento de queja accesible y que garantice la confidencialidad.**
- 4. Que asimismo, mientras no se lleve a cabo el desarrollo reglamentario correspondiente, se dé instrucciones para asegurar el acceso a un procedimiento de queja con garantías a los niños en situación de acogida.**

- 5. Que más allá del procedimiento de queja, se considere la asignación de un profesionales de referencia de la Dirección General de Atención a la Infancia a los cuales se puedan dirigir los niños tutelados para presentar quejas o pedir información sobre su situación**
- 6. Que se considere la entrega a los niños tutelados de un documento donde conste los datos de la persona que tengan de referencia y los medios para acceder a estos procedimientos de queja con garantía de confidencialidad.**
- 7. Que se adopten las medidas necesarias para asegurar este derecho también en el caso de niños y adolescentes ingresados en centros de educación intensiva y centros terapéuticos.**