

Apuntes para una Historia del Instituto Madrileño del Menor y la Familia

*Crónica de una transformación: del concepto
asistencial a la atención individualizada del menor*



La Suma de Todos



CONSEJERÍA DE FAMILIA
Y ASUNTOS SOCIALES

Comunidad de Madrid

Apuntes para una Historia del Instituto Madrileño del Menor y la Familia

*Crónica de una transformación: del concepto
asistencial a la atención individualizada del menor*



Instituto Madrileño
del Menor y la Familia
CONSEJERÍA DE FAMILIA
Y ASUNTOS SOCIALES

Comunidad de Madrid

Apuntes para una Historia del Instituto Madrileño del Menor y la Familia

*Crónica de una transformación: del concepto
asistencial a la atención individualizada del menor*

Autora: Dr^a. Beatriz Hernando Pertierra

*Instituto Madrileño del Menor y la Familia (IMMF)
Consejería de Familia y Asuntos Sociales
Comunidad de Madrid*

Noviembre 2007



Esta versión forma parte de la Biblioteca Virtual de la **Comunidad de Madrid** y las condiciones de su distribución y difusión se encuentran amparadas por el marco legal de la misma.



www.madrid.org/publicamadrid

Imprime BOCAM

Depósito legal: M-48.303-2007

Índice

Presentación	9
<i>Excma. Sr^a. Consejera de Familia y Asuntos Sociales</i>	
Prólogo	11
<i>Ilma. Sr^a. Directora-Gerente del Instituto Madrileño del Menor y la Familia</i>	
Introducción	13
LOS ANTECEDENTES: CAMBIOS HISTÓRICOS EN LA PROTECCIÓN DEL MENOR	15
La Inclusa de Madrid	21
Los centros de la Diputación Provincial: San Fernando y Ciudad Escolar	31
Migración institucional	47
Protección del menor en el ámbito internacional	57
La protección de menores en la Constitución de 1978	65
La Comunidad de Madrid asume competencias	69
<i>Proceso de transferencias</i>	70
<i>Cambios en la filosofía y sistemas de protección de menores de la Comunidad de Madrid entre 1983 y el momento actual</i> ..	75
<i>Notas</i>	80

LOS AÑOS CRUCIALES	87
1992: creación del Instituto Madrileño de Atención a la Infancia (IMAIN)	89
1996: creación del Organismo Autónomo Instituto Madrileño del Menor y la Familia (IMMF)	95
<i>Notas</i>	105
ONCE AÑOS DE HISTORIA DEL IMMF	107
Actuales Programas	109
Evolución de los recursos	113
<i>Notas</i>	124
ANEXO	127
Cronología e índice de legislación	129
BIBLIOGRAFÍA	145

Presentación

El resultado de una buena gestión, cuando se trata de mejoras materiales, acaba con éxito mediante una adecuada liquidación del presupuesto, el informe favorable de sus cuentas por la Intervención y una memoria redactada con mayor o menor acierto, que al cabo de los años se convierte en material histórico para especialistas.

Éste es el proceso normal de cualquier organismo público. Sin embargo, en ocasiones, y en función de la materia que se gestiona, todo lo anterior puede ser una condición necesaria pero no suficiente, de buen gobierno.

Lo que se gestiona en el Instituto Madrileño del Menor y la Familia, desde su creación en 1996, no son sólo recursos materiales cuantificables mediante indicadores de actividad. La protección de los menores, el grado de felicidad que conseguimos transmitirles en su desarrollo, y el proceso cuidadoso de las adopciones requieren algo más que el rigor presupuestario, una escrupulosa gestión de los recursos y una memoria anual en la que todo ello quede reflejado.

De ahí que la propuesta de la Directora-Gerente de elaborar un libro de fácil lectura sobre el Instituto Madrileño del Menor y la Familia, que recoja los antecedentes históricos y describa su actual situación, me pareció desde el primer momento una excelente idea.

Los antecedentes históricos de la protección al menor constituyen sin duda un paradigma de cómo el desarrollo humano ha avanzado en las sociedades modernas. Ha pasado de ser una cuestión de beneficencia a un verdadero derecho, y la situación actual alcanzada en nuestra Comunidad, aún cuando es muy favorable, debe considerarse sólo un reto para seguir avanzado.

Por ello, la publicación de este libro, tiene el significado de apuesta y reto para continuar un camino, en el que consigamos cada vez mejores resultados, no sólo en el plano material, sino sobre todo, en el desarrollo humano y la felicidad, en suma, de niños y familias.

GÁDOR ONGIL CORES

Consejera de Familia y Asuntos Sociales

Prólogo

Este libro ha nacido de una idea y de muchas acciones. La idea no es otra que divulgar la evolución histórica de la protección de menores en nuestra región a través de una publicación breve y sistemática sobre el proceso y los cambios que se han producido en las instituciones dedicadas históricamente a la protección del menor en la Comunidad de Madrid.

Ésta es la idea, pero hasta llegar a cristalizar en las páginas que el lector tiene en sus manos han sido necesarias acciones. Acciones que han hecho de esta Institución un referente en España: el trabajo y la dedicación del personal del Instituto, con los que se han tejido los cambios más importantes en la forma y en el fondo de la protección de menores. Esos cambios son los ladrillos con los que se construye nuestro Instituto Madrileño del Menor y la Familia, al que espero contribuir en mi etapa de gestión construyendo sobre lo hecho y avanzando en derechos y libertades de la infancia.

Al leer esta Historia nos conmueve la dureza de algunas de las realidades en las que han estado inmersos los niños, pero sobre todo nos impresiona lo relativamente reciente de la consideración del menor como sujeto —y no objeto— de derechos. No ha sido hasta los años setenta y ochenta del pasado siglo XX cuando la fuerza de los principios implantados en Europa alcanza a las distintas administraciones públicas y modifica sustancialmente los valores en los que se apoyan los servicios sociales. Hablamos de un doble proceso en relación con los menores, generado en estos años. Por una parte, la descentralización y lo que gráficamente se denomina *desinstitucionalización*, que no es otra cosa que sacar al menor que se encuentra bajo protección de los grandes centros construidos por la diputación provincial en los años treinta y crear residencias más humanas, en

las que conviven un número reducido de menores, respetando el entorno geográfico y social en el que ha vivido el niño. El segundo proceso es el de reconocimiento de los derechos de la infancia, según el cual aplicamos el principio del interés superior del menor y procuramos hacer efectivo el derecho del niño a vivir en familia, trabajando con la familia biológica y promoviendo el acogimiento familiar.

Además de describir estos procesos, la autora Beatriz Hernando extracta las distintas etapas que han atravesado los sistemas de protección a la infancia, desde la antigua Inclusa hasta la conversión del Real Hospicio madrileño en Instituto de Puericultura, pasando por los años en los que la diputación provincial gestionaba la Ciudad Escolar y San Fernando, que acogían separadamente niñas y niños. Encontramos también en estas páginas las fechas claves de un proceso de transformación social, administrativo y político que en 1840 convierte las limosnas privadas en un sistema de beneficencia pública; en la primera mitad del siglo XX reacciona contra la situación degradante de la infancia en desamparo aplicando medidas que garantizan la salud y la educación para los menores; y en la segunda mitad del mismo siglo empieza a considerar y garantizar sus derechos.

Todo ello narrado con un estilo que hace fácil la lectura e ilustrado con datos actuales, además de un índice legislativo y cronológico, lo que convierte esta obra una pintura panorámica de la Historia de los sistemas de protección a la infancia en la Comunidad de Madrid. Su autora, doctora en periodismo y socióloga, ha hecho una meticulosa tarea desgranando en un corto espacio de tiempo, un importante volumen de información, para plasmarlo en estos interesantes *Apuntes para una Historia del Instituto Madrileño del Menor y la Familia*. Coincidiendo con el final de un año —2007— en el que nuestro Instituto ha cumplido ya más de una década, espero que esta publicación contribuya al debate y la reflexión sobre el futuro de la infancia y de la institución que es cimiento de nuestra sociedad, la familia. También espero que esta obra aporte su grano de arena a la divulgación de los sistemas de protección al menor que funcionan en la Comunidad de Madrid, permitiéndonos avanzar en la dirección correcta.

PALOMA MARTÍN MARTÍN

Directora-Gerente del Instituto Madrileño del Menor y la Familia

Introducción

La Historia del Instituto Madrileño del Menor y la Familia es la historia de una transformación: del paso de un concepto asistencial en la atención al menor por parte de la Administración a un concepto individualizado de integración, basado en el análisis de cada caso en particular. Este cambio se hace patente desde el primer momento en que abordamos el estudio de los sistemas de protección al menor y la familia en la Comunidad de Madrid, gracias a la aportación de los funcionarios y de las personas que han trabajado en esta área, a algunos de los cuales he tenido la oportunidad de entrevistar en la sede del IMMF y en centros dependientes de la Consejería de Familia y Asuntos Sociales, buscando información para esta crónica del Instituto. Pero además, tras analizar la documentación encontrada y los cambios legislativos que han tenido lugar, fundamentalmente desde que la Constitución Española instauró un régimen democrático que cambia muchos conceptos y servicios, aquella tesis inicial se ha visto reforzada.

Este estudio no hubiera sido posible sin la colaboración de esas personas que conocen bien el trabajo que se realiza y los servicios que se prestan a los menores en la Comunidad madrileña, y en particular de Juan José Blázquez Mayoral, Antonio Ferrandis Torres, Armando Salmerón Sánchez y M. Socorro Martín García, cuyas experiencias e información han servido de apoyo para elaborar esta breve historia de la protección al menor y a la familia en el ámbito de nuestra región madrileña. Otras referencias que necesariamente han de hacerse son a los autores de las distintas publicaciones recogidas en la bibliografía de este libro, excelentes fuentes para estos apuntes históricos. El Archivo Regional de Madrid, otros Archivos situados en Alcalá de Henares, entre ellos el de la Administración General, el Museo municipal de Historia de Madrid, la Biblioteca Regional y la Biblioteca Nacional han sido también instituciones cruciales para encontrar

documentación sobre los cambios generados en la cultura y en la filosofía de la atención al menor.

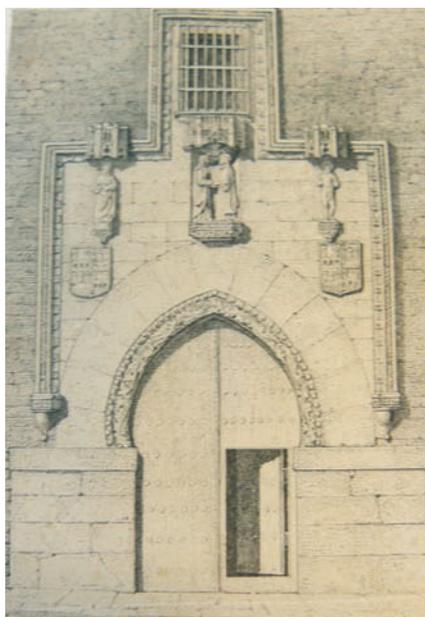
El lector encontrará en estas páginas sólo unos apuntes sobre la historia y los antecedentes de los nuevos sistemas de protección al menor, considerados ya no como parte de un sistema institucional de beneficencia o previsión sino basados en el concepto internacional del menor como sujeto de derechos, acompañados por unos apuntes sobre la historia del IMMF, redactados en el corto espacio de un mes y con el objetivo de ofrecer una panorámica general. Con todo ello sin ninguna duda se formará una buena imagen de la evolución sufrida y de los servicios que actualmente se prestan desde esta Institución, que puede ser un buen referente para otras Comunidades y otras Administraciones que igualmente atienden situaciones de desestructuración familiar y se ocupan del bienestar de sus menores.

Las etapas que constituyen puntos de inflexión en la historia de la protección del menor en España son, en primer lugar la segunda mitad del siglo XIX que representa el paso de la caridad a la beneficencia institucionalizada con la aprobación en 1849 de la Ley General de Beneficencia; la segunda y la tercera décadas del siglo XX en las que se trasladan los menores a establecimientos con mejores condiciones de higiene y salubridad que los antiguos hospicios, se reducen la mortalidad y los abandonos, aunque no siempre el número de menores asilados en instituciones de beneficencia, pues se incrementan los ingresos por problemas económicos de las familias. La Constitución de 1978 marca el punto definitivo de inflexión al cambiar el ámbito competencial y descentralizar la función de tutela en las Comunidades Autónomas y al sustituir el concepto de asistencia por la obligación de los poderes públicos de asegurar la protección jurídica, social y económica de la familia y con carácter singular de los menores. Los años ochenta serán decisivos en ese cambio de planteamiento, haciéndose efectivas las transferencias a la Comunidad de Madrid y produciéndose un cambio de modelo en el sistema de protección, *desinternando* al menor, cerrando las macroinstituciones y buscando soluciones individualizadas que procuran no sacar al menor de su entorno, su integración en un proceso de normalidad y la implicación de las familias. El nuevo modelo de protección se basa en el respeto a los derechos del menor y de la familia.

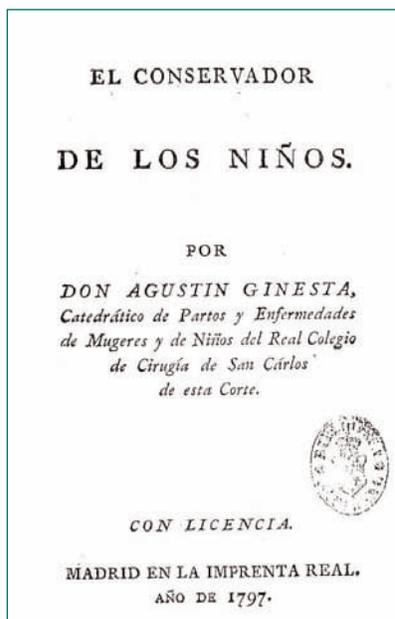
*Los antecedentes: cambios
históricos en la protección del menor*

Los historiadores sitúan en la Edad Media los primeros hospicios de occidente y concretamente en el Sur de Europa: Milán, Montpellier en la región francesa de Languedoc-Rosellón, Marsella, Lérida en España y Florencia. Las llamadas *casas de misericordia*, en las que se acogía a pobres y mendigos independientemente de su edad se ponen en marcha a finales del siglo XVI. Pero no será hasta mediados del siglo XVIII cuando en nuestro país y en el resto de Europa se institucionaliza la caridad de los hospicios, abriéndose en buena parte de las ciudades centros de asilo, en los que se recogía una variopinta población de ociosos, mendigos, huérfanos y desvalidos¹.

El académico don Vicente Pérez Moreda, en su discurso de ingreso en la Real Academia de la Historia en 2005² señala el interés de sus colegas por la infancia abandonada, que califica como *uno de los grandes capítulos de la historia de la marginación*. Asimismo confirma las iniciativas surgidas en la segunda mitad del siglo XVIII a favor de la infancia abandonada en el marco de *una nueva política hospitalaria o de las actuaciones privadas de algunos prelados*, dándose los primeros avances *en la secularización progresiva de la beneficencia y en la sustitución del protagonismo del clero por la acción social del Estado*. Obviamente, los primeros pasos son cautos e insuficientes para atender un problema que no sólo requiere buenas intenciones, sino también recursos. Así lo confirman otros estudiosos que han analizado la evolución de estas instituciones de acogida ya en el siglo XIX: *Las casas de huérfanos, inclusas, casas cuna, etc., constituyen un modelo típico de las instituciones benéficas de la Edad Moderna caracterizadas por prestar una ayuda parcial y escasamente efectiva, lo que puede comprobarse muy especialmente al analizar los aspectos higiénicos y sanitarios de la atención prestada a los niños*³.



Portada del Hospital de La Latina. Según grabado en *El Antiguo Madrid*, Mesonero Romanos, 1861.



El Conservador de los niños. Agustín Ginesta. 1797.

Las inclusas o casas de niños surgen de la misma filosofía que los hospicios generales, siendo los años ochenta del siglo XVIII un periodo de auge para estos centros por la preocupación creciente de la sociedad por los infantes que *mueren de hambre a racimos, no lo ocultemos, como se estrujan las uvas en el lagar, yo lo he visto; mueren cubiertos de costras y lepras a los ocho días de nacer limpios, yo lo he palpado; mueren abandonados, hechos cadáveres antes de serlo; yo lo he llorado ante Dios y ahora lo lloro delante de los hombres*⁴. Los propios tornos —fomentados en el periodo napoleónico— surgen de una incipiente preocupación social por frenar el infanticidio que el abandono traía consigo de una manera casi segura. Aunque a pesar de este interés inicial de las casas de expósitos por eliminar de las calles el triste espectáculo de una infancia abandonada y prácticamente condenada a muerte por ese abandono, los gobiernos ilustrados —apunta el académico Pérez Moreda— introducen ya en su política asistencial un objetivo de regeneración y reinserción social, para hacer de aquellos que sobrevivan en las instituciones de beneficencia buenos ciudadanos.

Paradójicamente, el interés por la infancia abandonada trae consigo un aumento progresivo en el número de expósitos y paralelamente masificación en los centros



Nuestra Señora de la Inclusa. Ubicación en el plano de W. Encudit Astlodami (1635) de la iglesia donde estuvo situada la imagen traída de Holanda que cedió el nombre a la institución de expósitos madrileña.

de acogida de los mismos, que se ven desbordados en poco más de un siglo: desde mediados del XVIII a mediados del XIX. En la Inclusa madrileña y sólo en el último siglo (a partir de 1900) fueron internados alrededor de setenta y tres mil infantes, registrándose el último ingreso el 23 de diciembre de 1982⁵. Sumadas cinco instituciones —las inclusas de Madrid, Barcelona, Santiago de Compostela, Sevilla y Valencia— podemos afirmar que alrededor de un millón de niños ingresaron en las mismas a lo largo de su existencia y funcionamiento, y unos cinco millones en la totalidad de las inclusas del país, según las fuentes mejor informadas en la materia. La garantía del anonimato para el ingreso en hospicios e inclusas es en parte culpable de este fenómeno, unida a los escasos recursos destinados a su atención, que en sus primeros inicios se nutre casi exclusivamente de la caridad. Pero sólo en parte, ya que —como escribe Pérez Moreda— *los expósitos eran hijos de la pobreza o de la vergüenza, y en no pocas ocasiones de ambas situaciones a la vez*. No todos los abandonados eran ilegítimos, generándose a lo largo de los años una corriente asociada a la pobreza, que impelía a las madres a depositar a sus hijos en casas de expósitos por salvarles de la miseria de sus casas, derivándoles a otra miseria no menos cierta.

La Inclusa de Madrid

En la *Historia de la Inclusa de Madrid*⁶ de Pedro Espina se pone de manifiesto el carácter de institución de caridad indefectiblemente unido, en sus etapas iniciales, a los servicios de asistencia a menores en desamparo. Los primeros centros se crean con la intención, en primer lugar de cristianar los niños y salvar sus almas, pero incluso —según figura en el acta fundacional del hospicio de Sevilla— con la trágica misión de evitar que los perros ataquen y se coman los cadáveres de los infantes abandonados en las calles. Posteriormente los hospicios y casas de expósitos irán evolucionando en España, a medida que cambian también las cifras de mortalidad, hacia instituciones preocupadas por atender otras necesidades básicas de sus acogidos: salud y educación fundamentalmente. Pero no es hasta el siglo XX cuando se crean unidades de atención a la salud asociados a los hospicios y, en el caso de Madrid, la propia Inclusa se convierte en Instituto Nacional de Puericultura⁷. El cambio de nombre no debe hacernos pensar en una transformación demasiado drástica, pues incluso en esos momentos seguía la institución teniendo un enfoque asociado a la beneficencia. Así ha sido desde el siglo XIX hasta relativamente pocos años atrás en nuestra historia, cuando empieza a reconocerse al niño como sujeto de derechos.

En cuanto a la fundación de la Inclusa⁸ de Madrid, no parece haber acuerdo unánime entre las diferentes fuentes, aunque la mayor parte de los historiadores la hacen coincidir con las primeras actas, en 1562 o 1563, de la cofradía de Nuestra Señora de la Soledad y las Angustias, impulsada por la Reina Isabel de Valois, esposa de Felipe II⁹, y asociada a la Real Parroquia de San Ginés para los bautizos y entierros, y pocos años después al hoy desaparecido¹⁰ Convento de la Victoria en las inmediaciones de la Puerta del Sol, que cedió a la misma una de sus capillas (la cofradía se cerró en 1651¹¹). Otras fuentes sitúan su inicio entre

Portadilla del Discurso del Ilustre Origen y grandes excelencias de la Misteriosa Imagen de Nuestra Señora de la Soledad en el Convento de la Victoria de Madrid por el R.P.F. Antonio Ares, Predicador de la Orden de los Mínimos en San Francisco de Paula, Madrid, 1640.



los años 1565 a 1569 en los que se datan las reglas de otras hermandades *soleanas* de Andalucía y Valladolid¹², concretamente en 1567, año en el que la cofradía madrileña de la Virgen de la Soledad pudo celebrar su primera junta y constituir sus estatutos¹³ o, más frecuentemente, se asocia la fundación de la inclusa con el año 1572 en el que está documentado que el convento de la Victoria de Madrid funciona ya como hospicio y asilo de huérfanos¹⁴. Frente al mismo estaba situado el hospital del Buen Suceso, inicialmente creado para *cura de contagiados de la peste* y reconvertido por Carlos V en hospital Real de Corte para empleados y soldados de la Real Casa.

La Inclusa de Madrid contó con una dotación inicial de 10.000 ducados por parte de Felipe II, según narra el Dr. Fermosell¹⁵, aunque fue reformada sustancialmente a finales del siglo XVIII, bajo el auspicio de la Condesa de Montijo, cuando una Junta de Señoras se hizo con la gestión de la institución. En los primeros años, los índices de mortalidad de la Inclusa alcanzaban más del 80% de los menores recogidos, según señalan distintas fuentes, trágico porcentaje aunque no muy distante del que presentaban en la época otros hospicios europeos. En este centro madrileño se acogieron desde finales del siglo XVI hasta casi finales



Virgen de la Soledad. Grabado de Matías Irala, 1726. La imagen esculpida por Gaspar Becerra se veneró en el Convento de La Victoria hasta su derribo en 1836, recibiendo cobijo desde entonces en San Isidro.

del XX unos 340.000 expósitos, según contabiliza el académico de la Historia Pérez Moreda, partiendo de los libros de registro —minuciosos— de la propia institución.

La filosofía de la institución estaba ligada —como ya se ha dicho— a un sentimiento humanitario¹⁶, siendo la mayor parte de los niños ingresados los abandonados en las calles de Madrid, en los tornos habilitados para ello en la propia Inclusa y en otros lugares de la capital, los procedentes del Hospital de Desamparados, generalmente hijos ilegítimos que sus madres abandonaban al nacer, los igualmente procedentes del Hospital de la Pasión dedicado a mujeres, en este caso en su mayor parte depositados temporalmente por sus progenitores debido a su pobreza y sólo en algunos casos reclamados posteriormente.

En la Real Inclusa madrileña se atendía en primer lugar a la mera supervivencia de los ingresados —las primeras referencias a un médico remunerado por la propia institución son de los años sesenta del siglo XVIII— y por amas que, en opinión de alguno de los propios facultativos¹⁷ resultaban más peligrosas para la salud de los niños que cuidadoras aptas para estas funciones, opinión ésta no



Parte de la Inclusa de Madrid, fechado en 1898, certificando el buen estado de una niña ingresada, firmado por el Juez Municipal. Reproducido en Historia de la Inclusa de Madrid, p. 77.

demasiada justa para unas mujeres que amamantaban a un número alto de niños, estando ellas mismas mal nutridas y mal atendidas desde el punto de vista sanitario, social y económico. Algunas de estas amas eran ellas mismas recogidas y asistidas. Fácil es constatar las deficiencias a través de los Libros de Sesiones de las Juntas Directivas de la Institución, en los que se recogen los partes de ingresos de niños entregados a las amas (para crianza interna o externa a la casa, siendo esta última mayor garantía de supervivencia), devueltos a sus padres, prohijados y muertos, así como recomendaciones tales como la efectuada en 1794 por la Junta para que se aumente la contratación de amas, de forma que se reduzca la media de amantados por cada una de ellas de 3-4 a 1 y medio.

La carencia de ingresos de la institución hace avivar la imaginación de su dirección, que solicita y obtiene los beneficios de la *lotería del cerdo*, tradicional en Madrid¹⁸, así como parte de la bula de Cuaresma. La Cofradía de la Virgen de la Soledad —junto a la de la Sagrada Pasión— tenían concedido un privilegio a finales del siglo XVI para que se pudiesen dar a su beneficio representaciones teatrales

en las casas o sitios que señalasen, dando así origen según Mesonero Romanos a los corrales de comedias de Madrid, ya que la cofradía de la Pasión señaló para sus representaciones un corral que tenía en Sol y otro en la calle del Príncipe (de Isabel Pacheco), mientras la cofradía que gestionaba la inclusa destinó a este fin un corral también en la calle del Príncipe, perteneciente según la misma fuente a “N. Burguillos”. La imaginación se avivaba incluso para obtener donativos particulares para las distintas instituciones de asilo. Así por ejemplo está documentado que el Real Hospicio de mendigos de San Fernando de Madrid urdió en 1766 la colocación de cajas “verdes” y con un letrero de identificación en ciertas casas de la nobleza para la recaudación de fondos, según consta en el Archivo Histórico Nacional¹⁹. Precisamente en octubre de dicho año se dictó una Real Provisión²⁰ autorizando al Hospicio del Ave María y San Fernando de la corte madrileña²¹ para pedir limosna, en contra de lo dispuesto en un bando anterior, de 16 de septiembre, cuya vigencia no llegó al mes. Esta institución funcionaba para los menores recogidos en las calles de Madrid en régimen similar a otras instituciones de acogida, con separación entre niños y jóvenes, trabajando los últimos en talleres que contribuían a su “corrección”, mientras los primeros asistían a la escuela. El Real Hospicio²² de mendigos de San Fernando, fundado en el siglo XVII, estuvo —al igual que la Inclusa— bajo el paraguas de la caridad hasta depender de la beneficencia pública.

Otra novedad que se produce a primeros del siglo XIX es la incorporación de las Hijas de la Caridad, reuniéndose en 1807 la Inclusa y el Colegio de la Paz (este último era en esta época el asilo de niñas y estaba situado en la calle Embajadores al lado mismo de la Inclusa²³ de la que salían las menores para el Colegio de la Paz a los siete años). A partir de 1877 las niñas de la inclusa se trasladaban al asilo de Nuestra Señora de las Mercedes, mientras que los niños permanecen en la calle Embajadores, en el Colegio de la Paz (que pasa a llamarse asilo de San José). La Inclusa había deambulado por varias localizaciones desde 1801. En ese breve espacio de tiempo —apenas siete años— se paseó por Madrid, ubicándose— tras abandonar las inmediaciones de la Puerta del Sol— en la calle del Soldado, situada en el barrio del Barquillo²⁴, por cuyo alquiler se pagaban 6.000 reales en 1802²⁵, y en la calle Libertad. En Embajadores estaría desde 1807 hasta 1928 o 1929. Hay que tener en cuenta que niñas y niños estaban inicialmente separados —desde que dejaban de ser bebés— y para ello se creó, como hemos señalado, el asilo de Nuestra Señora de las Mercedes. Incluso en la época en que la Diputación provincial se ocupó de estos menesteres en pleno siglo XX, como se verá más ampliamente en el siguiente capítulo, había dos centros perfectamente separados, estando los niños en el Colegio de San Fernando y las niñas en la Ciudad Escolar,



Plano de Pedro Texeira. Publicado en Amberes en 1656. El edificio VI —al este de la Puerta del Sol— es el Convento de La Victoria.

aunque en la misma se acogía también a los infantes menores de siete años y mayores de dos o de cuatro años (dependiendo del momento), que se mantenían en el Instituto de Puericultura —la nueva Inclusa— o provenían de otros centros.

Sintetizando las características de los primeros tiempos de atención a menores, hay que decir que los centros se creaban en las inmediaciones de las Iglesias y asociadas a parroquias porque la preocupación principal no era tanto salvar el cuerpo como el alma de los infantes, cuya mortalidad era enorme. Los ingresos registrados en las casas de expósitos llegan a cinco millones durante su vigencia en España, en cuatro siglos, sin contar los niños abandonados que no llegaban siquiera a estas instituciones. Estos ingresos se debían en parte a abandonos y por ello otra preocupación de los centros era la identificación, en su caso, de los infantes. Así, los libros de los hospicios se distinguían en públicos —los diarios en los que se anotaban los datos de los ingresos, evolución, morbilidad y mortandad— y libros secretos en los que se registraban las circunstancias que en algunos casos pudieran servir para identificar al niño, como la ropa, si llevaba o no un zarcillo



La Puerta del Sol en el siglo XVIII. Según grabado en El Antiguo Madrid, Mesonero Romanos, 1861. Se aprecia a la derecha la torre del antiguo convento de La Victoria. En el frente Nuestra Señora del Buen Suceso.

cuya pareja permitiera reconocer a sus progenitores, una medalla, un nombre o cualquier otra señal que permitiera identificar en su día al infante entre todos los ingresados en la institución. Asimismo en las primeras etapas los hospicios tendían a la masificación y al hacinamiento en salas, con atención precaria, dependiente de donativos y caridad. Un dato en este sentido, que deja bastante bien claro la falta de recursos de la institución en las primeras etapas de funcionamiento, es el que aporta Gil González Dávila en 1623²⁶, reflejando que en 1620 la inclusa tenía mil trescientos niños acogidos, en los que se gastaban cada año algo más de 18.000 ducados, con una renta aportada por el Rey a la institución de diez mil ducados, lo que significa que los donativos debían aportar casi otro tanto para el simple sostenimiento de la inclusa.

El paso de estas instituciones a otras preocupadas por necesidades como la educación y la integración de los menores en la sociedad representa una evolución singular en la historia de la atención a los menores. Significa, en buena medida la supervivencia de los niños y una preocupación social por hacer de ellos personas integradas social y laboralmente. Con todo, los hospicios como la inclusa madrileña tuvieron un papel importante en la génesis de una sanidad

pediátrica especializada en las enfermedades de mayor prevalencia en la población infantil e incluso en el desarrollo de una medicina preventiva.

Como resumen de algunas etapas de la historia de la inclusa de Madrid, diremos que desde que dejó de ser competencia de la Cofradía de Nuestra Señora de la Soledad, pasó a ser gestionada primero por una administración propia del Hospital de la Inclusa y poco después —como antes hemos apuntado— por una Junta de Damas —a partir de 1799²⁷— para convertirse definitivamente en institución pública al quedar sujeta en 1840 a la Junta Superior de Beneficencia Provincial, aunque seguía siendo gestionada por la antedicha junta de damas. Varios traslados desde el Convento de la Victoria y el inicial edificio en la Puerta del Sol —ampliado en 1654— tuvieron lugar en las diferentes etapas, y en 1928 ocupaban los niños el edificio de la que luego fue Consejería de Bienestar Social en la calle O'Donnell. Una descripción más precisa de la primera ubicación la encontramos en Mesonero Romanos²⁸, que al describir el ensanche de la Puerta del Sol por la calle *de los Preciados*, afirma que la casa *que terminaba esta calle con vuelta a la Puerta del Sol y la calle del Carmen fue, hasta el siglo pasado —XVIII— Casa Real de expósitos, hospital e iglesia de la Inclusa... hasta que se trasladó dicho establecimiento a la Calle Mesón de Paredes*. Añade posteriormente el cronista que este edificio había sido construido donde había varias casas por encargo de la cofradía de la Virgen de la Soledad y que, al dejar de ser hospicio de expósitos, pasó a convertirse en viviendas particulares y comercios, hasta su derribo junto a otras edificaciones, para el ensanche de la plaza, en 1854.

En la etapa final de la inclusa y del Colegio de la Paz, desde mediados del siglo XIX había una media anual de residentes de unos seis mil infantes (en 1862, cinco mil seiscientos niños en la Inclusa y cerca de quinientas niñas en la Paz), con oscilaciones por ingresos, fallecimientos y salidas. Hay que añadir sobre ingresos y salidas anuales que se aproximaban también a una media de entre mil quinientos o mil setecientos ingresos, otras tantas muertes y no más de ciento cincuenta salidas anuales por entrega a los padres o por ser prohijados.

Como curiosidad en esta breve historia, que no pretende total minuciosidad, de la Inclusa de Madrid, queda por apuntar que no sólo los abandonados y huérfanos eran sus residentes. Está documentada la admisión en la institución de “pensionistas” y “medio pensionistas”, cuya acogida se regulaba en 1848 en el libro de registro de la inclusa, con las siguientes características: los niños pensionistas serán presentados al establecimiento, que cuidará de su bautizo y de la lactancia por nodriza reputada. Los padres aportan inicialmente un trimestre

B O R D E S Y B A S T A R D O S

Inclusa. Discrepancia de datos propios y oficiales

INGRESADOS			FALLECIDOS		
Año	Datos propios	Datos oficiales	Año	Datos propios	Datos oficiales
1806	1.183	1.181	1806	1.065	1.065
1807	1.241	1.295	1807	1.091	1.091
1808	1.220	1.223	1808	1.101	1.096
1809	898	898	1809	889	889
1810	940	940	1810	909	890
1811	1.070	1.069	1811	977	985
1812	1.833	1.832	1812	1.883	1.864
1813	594	594	1813	631	562
1814	941	944	1814	878	882
1815	1.159	1.159	1815	977	967
1816	1.182	1.219	1816	997	998
1817	1.184	1.186	1817	990	996
1818	1.025	1.025	1818	846	825
1819	1.143	1.143	1819	871	876
1820	1.080	1.080	1820	848	854

Recuento propio Datos oficiales
Fuente: A.R.C.M., Fondos Inclusa. *Fuente:* Resúmenes anuales de criaturas.
 Libros de ingresos 168, 376, 404-540. (1787-1836).
 Libros de muertos 1857-1863 y 1952-1953.

Datos de ingresos y fallecimientos en la Inclusa. Discrepancia de datos según estudio de Vidal Galaeché, en Bordes y Bastardos, p. 113.

de lactancia —al menos ochenta reales mensuales— y a partir de ese momento abonar nuevos trimestres por adelantado. La ropa deben aportarla igualmente los progenitores, o su valor, reservándose la casa de la paga del niño pensionado la tercera parte para el sostenimiento de la misma. En el caso de los medio pensionistas el que entrega al niño sólo abona la mitad o una cantidad a tanto alzado. En contraprestación, sus derechos sobre los infantes pensionados se reducen, no pudiendo influir sobre el lugar donde éstos se crían ni sobre las nodrizas a las que se entregan, y asimismo tampoco podrán visitarles siempre que quieran, sino solamente trimestralmente y en el establecimiento.

Los centros dependientes de la Diputación Provincial: San Fernando y Ciudad Escolar

Los primeros años del siglo XX siguen siendo muy problemáticos para la infancia en situación de riesgo, si bien se reduce la mortalidad de los ingresados en los centros —en 1918 el informe del Cuerpo Médico de la Beneficencia Provincial a la Diputación madrileña destaca una mortalidad de los ingresados durante el citado año de un 51,96%²⁹—, aunque no en el “departamento del biberón” (que se reducía entonces a niños con problemas alimenticios o de salud que desaconsejaban la lactancia materna o por nodriza), y también se reduce la proporción de abandonos respecto al total de los ingresos. Hay que tener en cuenta que en 1920 hay unos dos mil infantes ingresados³⁰, dependientes de la Diputación Provincial de Madrid³¹. La procedencia de los niños en las dos primeras décadas del siglo XX empieza a ser de un cincuenta por ciento por torno³² y otro cincuenta por ciento por maternidad. Este último dato hace posible la lactancia materna a los ingresados y la reducción de riesgos para los mismos asociados a una lactancia por nodrizas.

Como vemos, en esta etapa se produce una paulatina reducción en los abandonos y una reducción asimismo en la mortalidad, que seguía siendo no obstante elevada. Ambas circunstancias coinciden con el traslado de la Inclusa y Colegio de la Paz al Asilo de San José y Fundación Zorrilla, en el paseo de Ronda (final de la calle O'Donnell). Algo puede haber influido las mejores condiciones higiénicas y de ventilación de estos locales, al tiempo que de las mejoras en los conocimientos sanitarios y sociales y las reformas en las propias instituciones.

Apuntemos, además, que no sólo en Madrid se hace cargo de la administración de hospicio e incluso la Diputación Provincial, sino que es un fenómeno nacional. El Estado se hace cargo de la beneficencia general y se crea una primera



Edificio del Real Hospicio de Mendigos del Ave María y Santo Rey Don Fernando, actual Museo Municipal de Madrid.



Niño en pañales. Portada de la nueva Inclusa. Instituto de Puericultura.

conciencia de la necesidad de dictar leyes de protección de cumplimiento obligado. En Madrid en 1927 surge una polémica, recogida por los medios informativos del momento y extendida a otras provincias, en torno a la solicitud de la Diputación de una ley de carácter general que, entre otras medidas, contemple la obligación de que toda mujer que dé a luz en maternidades oficiales esté obligada a criar a su hijo al menos por un mes. En el contexto de esta ley se planteaba la necesidad de garantizar unos derechos a los recién nacidos, pero también a las mujeres, puesto que se debatía sobre el periodo en el que la mujer debía poder no incorporarse al trabajo, si lo tuviera, después de la maternidad.

Un nuevo cambio en la forma de afrontar el abandono era el que planteaba la necesidad de que los poderes públicos atendieran a los padres para evitar que éstos se vieran obligados a desatender a los hijos. Por otra parte, la publicación y difusión a la opinión pública de las cifras de mortalidad en las inclusas empieza a generar una conciencia social que busca soluciones al problema³³. Así en 1930 termina de construirse en Madrid el nuevo Instituto de Puericultura³⁴ y está en proyecto también la nueva maternidad, ambos en solares de la manzana de

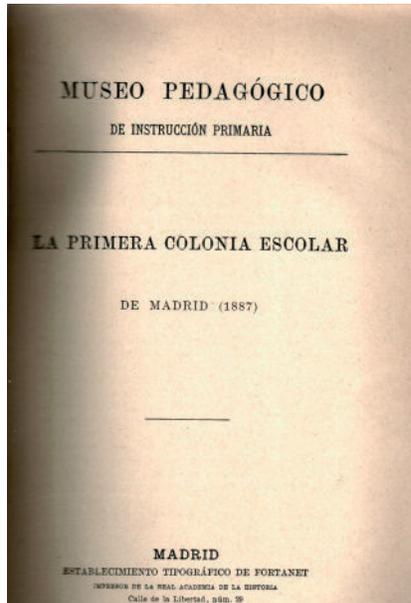


Fachada principal del Instituto Provincial de Puericultura. Año 1970. Calle O'Donnell.

O'Donnell, de la agrupación de solares que constituían el asilo de San José (Colegio de la Paz). Niceto Alcalá Zamora, Presidente de la República, inauguró el Instituto de Puericultura en 1933 e hizo una donación de 500 pesetas a la primera niña ingresada en la institución, a la que abrió una cartilla con dicha cantidad.

Los nuevos locales, regentados por las hermanas de la orden de las Hijas de San Vicente de Paúl ya no tienen torno y se presume de atenciones dietéticas y condiciones de salubridad. Los requisitos para la recogida de los niños siguen siendo, sin embargo, escasos: que el niño tenga menos de cuatro años, dándose a los niños recogidos el nombre que indique quien lo entregue, o en su defecto, el del santo del día. Las fotografías del momento nos muestran, no obstante, salas enormes con cunas alineadas en 1933 e igualmente dormitorios en pasillos de longitud importante.

La Memoria de 1929 que conserva el Museo de Historia de Madrid, en el capítulo dedicado a beneficencia y previsión, enumera las distintas competencias de cada administración —Estado, Diputación y Municipio— y los centros dependientes de cada una de ellas en Madrid.

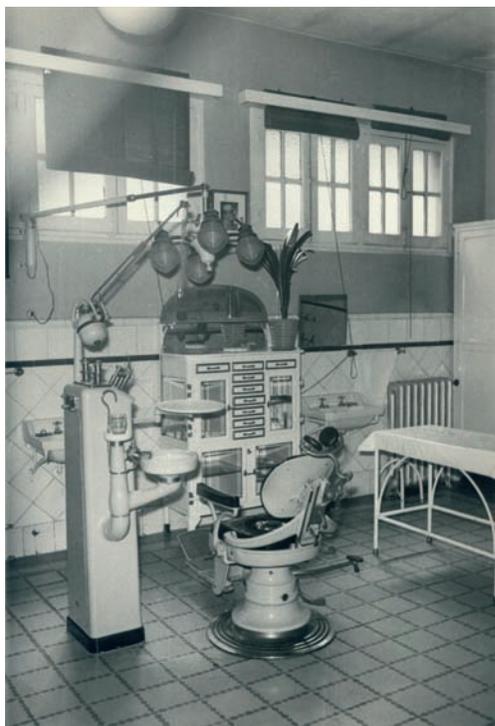


Portada de La Primera Colonia Escolar, 1887.

La diputación provincial tiene ya prácticamente en exclusiva la acogida de menores (el Ayuntamiento sólo tiene ciertas competencias en recogida de las calles de los abandonados por tener también las de refugio de pobres). Precisamente el artículo 127 del Estatuto provincial confería a las diputaciones obligaciones sobre casas de expósitos, de maternidad y desamparados, así como hospicios, hospitales y *manicomios*³⁵ no dependientes de Gobernación, conforme a lo dispuesto en la ley de régimen local de 1903. Precisamente en el mismo año, el 23 de julio, se aprueba la primera ley relativa a abandono, mendicidad y vagancia de niños y al año siguiente, 12 de agosto de 1904, la Ley de Protección de la infancia.

Así la diputación madrileña sostiene en ese momento las siguientes instituciones de **beneficencia provincial**:

- **Hospital provincial de la calle Santa Isabel, 52.** En este hospital la media de estancias anuales era entonces de 323.000, 7.806 enfermos asistidos en 1929, 6.285 *curados*, y 1.000 muertos, lo que supone un índice de mortalidad de un 15,38%. En este hospital se pasaba consulta pública desde 1860, con una media anual que la memoria de 1929 cifra en 200 al día.



Dispensario. Centro Sagrada Familia, 1970.

- **Hospital San Juan de Dios en el paseo de Ronda.** Este hospital, también según la memoria, tenía 660 camas de capacidad y atendía exclusivamente a enfermos de venéreas, sífilis y enfermedades de la piel, con una media anual de estancias de 99.000, siendo los enfermos asistidos en 1929 2.584, curados 2.457 y 25 muertos (mortalidad del 0,96%).
- **Hospicio y Colegio de Desamparados.** Sobre él afirma la memoria citada que se ha trasladado provisionalmente a Aranjuez, mientras se terminan los edificios en el monte de Valdelatas. El edificio de la calle Fuencarral de Madrid fue hospicio hasta su adquisición por el Ayuntamiento de Madrid para una exposición y su posterior conversión en museo municipal, pero había dejado de funcionar como hospicio en 1922. La memoria de 1929 no aporta —por ese traslado provisional— datos de niños acogidos en el hospicio.
- **Asilo de Nuestra Señora de las Mercedes, en la calle Núñez de Balboa.** Fundado en 1877 para recoger a las niñas del hospicio. Según la memoria provincial de 1929 había un promedio de 1.030 asiladas y una mortalidad de un 1,26% entre las mismas.



Dormitorio. Nueva Casa de Niños, 1970. Hoy R. Chamberí 2.

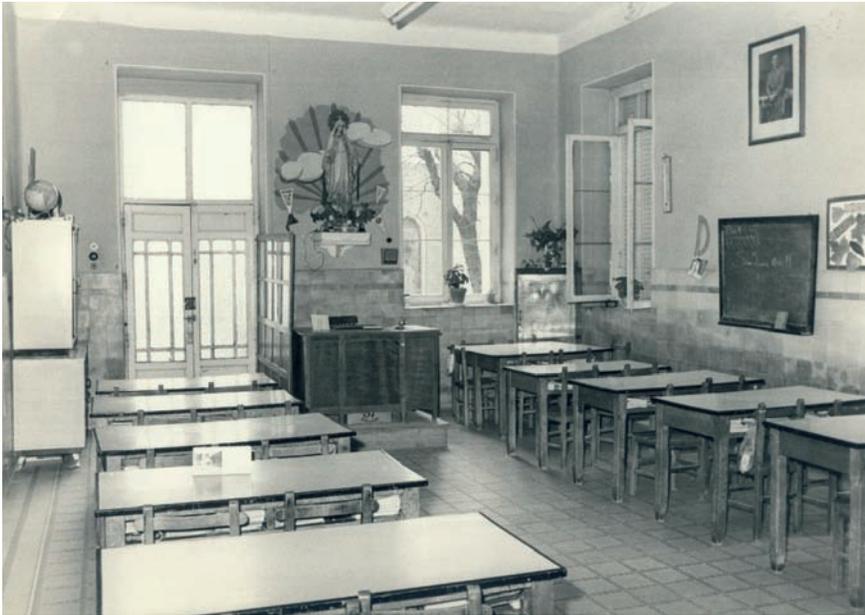


Vista parcial de la fachada y Pabellón de Niños. Colegio de la Sagrada Familia. Mayo 1970.

- **Inclusa y Colegio de la Paz, en la calle Embajadores 41.** De esta institución afirma la memoria citada que servía en esos momentos para llevar a los niños de la inclusa. También en Embajadores está la “Gota de Leche”, fundada en 1903³⁶. En esta época las estancias en la inclusa eran 2.780 expositos de media anual, con una mortalidad del 30,37%. En el Colegio de la Paz, en el mismo edificio, había en 1929 522 asilados, con un índice de mortalidad del 4,21%.
El promedio anual de estancias, sumados asilados y amas, era de 189.000.
- **Casa de Maternidad y Asilo para hijos de cigarreras.** Se fundó en 1859, empezando a funcionar en 1870 en el mismo edificio de la inclusa al que después se enviaban los nacidos. El promedio de asistidas por día era de 15-30 en 1929. La memoria del año afirmaba que existía consulta pública, con un promedio anual de 2.500 asistidas y una mortalidad del 3,01%. El promedio anual de estancias era de 36.193.

Los municipios gestionaban en ese mismo momento fundamentalmente asilos de pobres, refugios y albergues, así como la beneficencia domiciliaria y los consultorios. En 1849 la Ley General de Beneficencia había puesto a cargo del Ayuntamiento de la capital precisamente las casas de socorro (fundadas poco después en 1858), el Gabinete electroterápico y consultorio de Neurología de Madrid, el Asilo, Escuela y Talleres de Nuestra Señora de la Paloma (fundada por el marqués de Pontejos en 1833 como asilo de San Bernardino y trasladada como institución benéfico-docente a la dehesa de Amaniel en 1929), así como el Colegio del San Ildefonso³⁷ (había 90 niños en 1929 y sus residentes sólo podían permanecer allí de 7 a 14 años), asilos y albergues nocturnos y el Instituto municipal de Puericultura de la calle Peñón 23 (La Gota de Leche), en el que se daba clases a madres y alimentaba a 1.600 niños diarios en 1929.

En cuanto a las competencias generales de beneficencia, estaban asignadas en 1929 al Ministerio de Gobernación, que actuaba por la Dirección General de Administración, que también tenía competencias de inspección y control de la beneficencia particular. De la Junta General de Beneficencia era Presidente el titular del Ministerio de Gobernación, según se reseña en las Guías de Forasteros en Madrid de distintos años³⁸, y Vicepresidente el Cardenal Arzobispo de Toledo. Según el artículo 7º de la Ley de 20 de junio de 1849 en todas las Juntas Provinciales de Beneficencia es Presidente el Gobernador de la Provincia y Vicepresidente el prelado diocesano. De la Beneficencia general dependían —según memoria de ese año— en la capital madrileña los siguientes centros: Hospital de la Princesa, Instituto Oftálmico, Hospital Jesús Nazareno y Hospital Nuestra Señora del



Una clase. Colegio Sagrada Familia. 1970.

Carmen. Asimismo del Ministerio dependían el Instituto de Protección a la Infancia, el Real Patronato para Represión de la Trata de Blancas (creado en 1902, que luego fue sustituido por el Patronato de Protección a la Mujer), un Patronato de Sordomudos y Ciegos y de Anormales³⁹, la Comisión Permanente contra la Tuberculosis, y las subvenciones a la beneficencia particular.

Como vemos, las principales competencias en materia de menores desde el punto de vista de la previsión y beneficencia públicas eran de la Diputación, si bien el ayuntamiento y el Ministerio conservaban algunas.

Se había creado además en 1925 dependiendo de Justicia un Tribunal Tutelar de Menores de Madrid, que como organismo público vino a sustituir al Protectorado del Niño Delincuente de iniciativa privada. Se hizo así en función de la Ley de Tribunales de Menores de 1918. El Tribunal Tutelar de Madrid, según memoria de 1928⁴⁰, se hacía cargo de los niños delincuentes sacándolos de la cárcel y llevándolos al Reformatorio Príncipe de Asturias (niños) y a una casa de observación cuya ubicación no se cita (niñas), aunque por documentación fechada en 1938 durante la guerra civil sabemos que existía una Casa Escuela Los



Cocina. Colegio Santos Niños Justo y Pastor (Tielmes). 1970.

Arcos para niñas (el acta de registro de un inmueble en Ciudad Lineal en búsqueda de unas niñas fugadas de dicha casa, autorizado por el Tribunal Tutelar de Menores de Madrid). En 1929 se acababa de inaugurar una Casa de Familia para nueve muchachos como ampliación al Reformatorio. Aunque era una institución dura y de represión de la delincuencia, proporcionaba oficios, anejo al centro funcionaba para ellos un centro permanente de estudios, y trataba ya de situar a los menores en ambientes familiares tras su regeneración. Después de la estancia en el reformatorio los niños pasaban a un primer periodo de “libertad vigilada”. En los primeros tiempos de los llamados “reformatorios” hay que recordar que algunos funcionaban de distinta manera si el ingresado tenía o no recursos, de forma que ciertos centros funcionaban como internados en régimen de copago, de manera distinta según la capacidad económica de las familias.

En el año 1936 los niños acogidos en el Instituto, en el Colegio de las Mercedes, la Paz y Pablo Iglesias son trasladados a Valencia, según narra Pedro Espina tomando como referencia los apuntes de la Doctora María del Carmen Teruel “de unas manifestaciones del Dr. Jaso Jordán”, que dirigió la evacuación. Se habla entonces de colonias escolares (del Levante y de la Mancha), que acogieron a los

hospicianos madrileños en los difíciles años de contienda. En ambos bandos se generan instituciones de acogida de huérfanos. La II República abre comedores y roperos escolares y en agosto de 1936 se crea la Junta de Protección de Huérfanos de los Defensores de la República, por Decreto de 4 de agosto. La Orden de 25 de febrero de 1937 crea asimismo una Delegación Central de Colonias para niños. Por su parte la Falange crea el “Auxilio de Invierno”, iniciado en Valladolid, que posteriormente pasa a denominarse “Auxilio Social”.

Transcurrida la contienda, el Instituto Provincial de Puericultura retoma sus funciones y en 1944 se dota de un nuevo Reglamento, que reduce a dos años la edad máxima para el ingreso, aunque se admite la excepcionalidad por decreto de la presidencia del centro para ingresos de niños que no alcancen los cinco años. Se exigen ya documentos del infante, bien partida bautismal o registro civil, de cara a la identificación del mismo y a efectos de ulteriores reclamaciones.

La década de 1944 a 1953 sigue siendo asimismo importante el número de menores acogidos. Las cifras de ingresos permanecen elevadas y no muy alejadas de otras épocas en las que por lógica cabía esperar mayores números. Una explicación parcial a este fenómeno la proporcionan varios historiadores, analizando que Madrid acogía en este periodo y aún posteriormente hasta 1978 buena parte de los niños de otras regiones, a los que se sumaron además muchas madres que ingresaban junto a sus hijos como internas del Instituto. Los avances médicos en la nueva inclusa —el centro tiene incubadoras y todo tipo de servicios— redujeron la mortalidad, aunque los trastornos nutritivos agudos y crónicos, las neumonías, los nacimientos prematuros y algunas enfermedades de transmisión por parte de las madres siguen causando una mortalidad más alta que la media fuera de estas instituciones.

La media en la segunda mitad del siglo es de mil doscientos ingresos anuales de niños menores de tres años, repartidos de forma equitativa para los dos sexos, no existiendo un abandono mayor de niñas o de niños. Hay evidentemente oscilaciones, pues, según Pedro Espina, en 1944 ingresan en el Instituto de Puericultura 1.485 niños, en 1952 1.500 y en 1966 tan sólo 720. Los datos de expósitos no son, sin embargo, indicadores de un mejor cuidado o atención por sí solos, ya que hay que tomar también en consideración el número de cuidadores. Así por ejemplo en el Instituto las amas y madres residentes en 1944 eran 378, lo que aproxima el ratio de niños atendidos por cada una a 4, mientras que en 1966 había sólo 97, lo que implicaba que cada una debía atender a entre 7 y 8 niños. Con estos ratios la atención no podía ser individualizada.



Comedor. Colegio Santos Niños Justo y Pastor (Tielmes). 1970.



Dormitorio de niños. Colegio Santos Niños Justo y Pastor (Tielmes). 1970.



Fachada del Colegio de los Santos Niños en Tielmes. 1970.

En esta década de los 40 y aún antes durante la II República, se producen nuevos cambios legislativos, al crearse por Decreto de 2 de julio de 1948, la Obra de Protección de Menores, como organismo autónomo dependiente del Ministerio de Justicia del que dependían los Tribunales Tutelares. Se trataba de una legislación especial para menores abandonados o maltratados desde una perspectiva que seguía siendo de beneficencia, es decir como sistema de protección social restringido para personas en estado de necesidad, a quienes los poderes públicos prestan un servicio o aportan una ayuda de carácter discrecional y paliativa, no en función de un derecho. A pesar de ese concepto, desde los años 40 a la década de los 70 la preocupación por la infancia en España cristaliza en leyes que van perfeccionando su regulación: 17 de octubre de 1941 (para la Adopción de Expósitos y Abandonados en Establecimientos de Beneficencia), 24 de abril de 1958 (por la que se modifican determinados artículos del Código Civil) y 4 de julio de 1970 (de modificación del capítulo V del título VII del libro I del Código Civil, sobre adopción).

En el Instituto de Puericultura ingresaron, según recoge Pedro Espina de las memorias del centro, de 1969 a 1978 dos mil trescientos ochenta y seis niños, de

los cuales 987 eran niños con datos, 346 del mismo sexo sin datos, 777 niñas con datos y 297 niñas carentes de datos. El año con mayores ingresos fue 1969 (435), aunque los dos siguientes años los ingresos superaron asimismo los trescientos, y el que menos el propio año 1978 (132 ingresos). Las edades de los niños a su ingreso eran fundamentalmente menores de seis meses (1.373 de los 2.386), de seis meses a un año ingresaron no obstante en el periodo citado 336 infantes y de esa edad hasta los tres años los ingresos fueron de 678 menores. En el Instituto también ingresaban madres con sus hijos, que sumaron 575 internas en el mismo periodo de diez años, la mayoría de las cuales ingresó en 1969 (154), en 1970 (82) y en 1971 (62). En 1978 todavía ingresaron 26 madres, aunque es el año con menores ingresos de la citada década. Un dato interesante es que únicamente 106 de esas 575 madres eran madrileñas de procedencia, siendo el resto de otras provincias y 38 madres de otros países. En 1969 una monjita de la institución afirmaba a Nuevo Diario que a las madres que se quedaban residiendo, además de vivienda y comida se les pagaba 1.500 pesetas al mes por los cuidados que daban a los niños acogidos.

En el mismo periodo y según la misma fuente, se dieron de alta 2.854 niños, 588 niños y 571 niñas a petición de las familias, 388 niñas y 504 niños prohibidos por traslado a centros, debido fundamentalmente a su edad, salieron del Instituto 436 niños y 323 niñas, y finalmente fallecieron 27 niños y 17 niñas. El año que registró mayores salidas del Instituto en este periodo fue asimismo 1969 (633), y el que menos de nuevo 1978 (156 altas del Instituto de Puericultura).

1968 marca una nueva etapa con la inauguración para las niñas de la Ciudad Escolar provincial⁴¹, que venía a sustituir al Colegio de las Mercedes, abandonando el centro de la ciudad y desde una filosofía de creación de complejos y grandes centros. La idea central de la protección era una atención quizá despersonalizada, pero atenta a necesidades físicas y de educación: se construyen en la ciudad escolar un complejo polideportivo, piscinas, gimnasios, canchas de tenis, club de encuentro para las alumnas y exposiciones, y se hace posible no sólo la educación primaria que se daba en Las Mercedes, sino también estudios medios hasta el preuniversitario o hasta la etapa correspondiente de la formación profesional. Cinco bloques constituyen la zona residencial para las niñas acogidas, con capacidad para mil plazas, admitiendo además alumnas medio pensionistas no residentes que podían provenir de medios familiares no directamente asociadas a la beneficencia. Para el estudio en este régimen bastaba, por ejemplo, la condición de madre soltera o madre separada de la progenitora, sin que ésta tuviera que



*Patio de recreo infantil.
Centro de Nuestra Señora
del Buen Consejo. Pozuelo
de Alarcón. 1970.*

tener especiales circunstancias económicas. Había 250 plazas para “alumnas de medio familiar normal” en régimen de media pensión.

En la Ciudad Escolar se crea asimismo una sección de maternales o jardín de infancia al que se trasladan desde el Instituto de Puericultura los niños mayores de tres años, sin distinción en este caso de sexo. Con ello el Instituto de Puericultura y el nuevo Hospital Infantil creado en el complejo Zorrilla reducen sus residentes a unos pocos centenares, estando el resto —mayores de tres años— distribuidos entre la Ciudad Escolar y San Fernando. Todo el complejo de la primera se ha construido en solares propiedad de la Diputación provincial en Valdelatas, con una extensión de 351 hectáreas.

La publicidad que se hizo sobre la Ciudad Escolar resaltaba su condición de “brillante y moderno centro educativo”, así como las mejores condiciones, que venían a solucionar las carencias de los centros de las Mercedes y de la Paz, especialmente en sus condiciones de habitabilidad, higiene, condición social, localización (en un paraje de pinares a 18 kilómetros de Madrid), capacidad de las instalaciones deportivas y las debidas a la función docente. La capacidad de la Ciudad Escolar era —según se publica en el momento de su inauguración— de 1.000 alumnas de 8 a 18 años y otras 300 en régimen de semipensión (en otras fuentes se dice que 250), lo que hacía un total de 1.300 plazas, a las que hay que añadir el parvulario adjunto para niños y niñas de dos a ocho años en régimen de internado, con capacidad para otras 300 plazas. En ese momento se destacaba también que toda la enseñanza estaba a cargo de maestras y maestros titulados. Había posibilidad de cursar enseñanza primaria, bachillerato y preuniversitario, y asimismo formación profesional industrial en grado de oficialidad



Dormitorio del centro A. Misericordioso. 1970.

en las especialidades de delineación, peluquería, cosmética, hostelería, secretariado, francés e inglés.

A 400 kilómetros de la Ciudad Escolar estaba el Colegio Provincial de San Fernando en el que se ubicaban los niños, aunque entre ambos se habilitó una vía de enlace.

Los altos datos —en proporción al descenso de abandonos que antes comentábamos— de residentes en estos centros de acogida y formación se debían en parte a cuestiones legislativas, ya que por ejemplo las leyes anteriores a 1970 sobre abandono de menores prohibían dar en adopción a niños cuyos datos figurasen en su ingreso en el Instituto de Puericultura hasta tres años después de su abandono, lo que complicaba su adopción. Con todo en 1969 desde el Instituto de Puericultura salieron 193 niños prohijados, primer paso para la adopción. Para facilitar las cosas, la apreciación del abandono se rebajó en la ley de Adopción de 1970⁴² a seis meses continuos sin que el padre, la madre, tutores u otros familiares se interesasen por el menor tras su internamiento. La media de adopciones en los años 70 tampoco creció, situándose en menos de 150 al año, siendo bastante mayor la media de solicitudes que la de niños en condiciones de ser adoptados.

Migración institucional

Jorge Fernández del Valle y Jesús Fuertes Zurita, en un magnífico estudio sobre el acogimiento residencial en la protección a la infancia, editado en el año 2000⁴³ analizan el papel histórico de las instituciones para la infancia, resumiendo su evolución desde principios del pasado siglo XX. A través de éste y otros estudios similares podemos concluir que hasta la década de los ochenta la protección de menores no está contemplada desde una perspectiva integral que coordine distintas políticas y actuaciones, en materia de educación, social, sanidad, de acogimiento, etc. Hasta entonces —e incluso en algunos temas hasta la década de los noventa— se produce una migración institucional de un Ministerio a otro (Justicia, Educación, Sanidad y Asuntos Sociales se van haciendo cargo de áreas en relación a los menores y traspasándose en no pocas ocasiones las responsabilidades) y de una administración a otra, sin que exista una conciencia plena de la necesidad de integrar la protección al menor.

A pesar de lo que hemos llamado “migración institucional” hay áreas de competencia que aparecen bastante delimitadas desde principios de siglo. El estudio antes citado distingue cuatro áreas que concentran la protección al menor: la **Obra de Protección dependiente de Justicia** y en relación con los Tribunales Tutelares de Menores; el **Instituto Nacional de Asistencia Social (INAS)**; las **diputaciones** provinciales que tienen asumida la mayor carga de la beneficencia y previsión asociada a los menores; y los **ayuntamientos**, que fundamentalmente se ocupan de la asistencia domiciliaria, refugios y la atención a pie de calle.

Respecto a la **Obra de Protección**, la legislación reguladora se desarrolla fundamentalmente en torno a la ley de 12 de agosto de 1904 de protección de

menores, la Ley de 25 de noviembre de 1918 sobre organización y atribuciones de los Tribunales para niños que inaugura en España una legislación especial para menores delincuentes, reformada por Ley 15 de julio de 1925 y por la Ley de 3 de febrero de 1929, que refuerza las facultades reformadoras y protectoras de los tribunales tutelares. **El 11 de junio de 1948, por Real Decreto, se dicta el Texto Refundido sobre Tribunales Tutelares de Menores, con pocos cambios respecto a la ley de 1929.** Hay que señalar que la Obra de Protección tenía naturaleza administrativa como lo eran también los tribunales tutelares según la legislación de 1929 y el decreto de 1948.

El Consejo Superior de Protección de Menores, dependiente de Justicia, es el organismo que se ocupa de la tutela, siendo un *órgano estatal, autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que se autofinanciaba a través del impuesto del 5% sobre espectáculos públicos*⁴⁴. De la Obra de Menores del Ministerio de Justicia dependían en 1984 los siguientes centros: 56 centros propios de internamiento de menores, en relación con los Tribunales Tutelares de Menores (los que tenían por finalidad tutela y corrección por decisión de internamiento del juez); otros 56 centros de internamiento de dependientes de las Juntas Provinciales de Protección de Menores, 27 centros piloto de internamiento de reforma y 688 centros de internamiento, escolares y de otros tipos colaboradores de la Obra (en su mayoría administrados por órdenes religiosas). Los centros tenían una tipología variada, desde Casas de Observación a Tutelares, de Acogida o Familia, siendo los últimos los de dimensiones más reducidas. En la memoria del año 1929 de la provincia que se conserva en el Museo de Historia del municipio madrileño tenemos constancia de la **fundación en 1925 del Tribunal Tutelar de Menores de Madrid y de dos centros dependientes del mismo en 1928: el Reformatorio Príncipe de Asturias para niños**, al que en esos años se sumó como ampliación una Casa de Familia con capacidad para nueve menores, y **una casa de observación para niñas**.

Hay que tener en cuenta que las estadísticas del Ministerio de Gracia y Justicia de procesados de principios del siglo XX en España arrojan cifras en torno a un 10%-15% de menores del total de procesados, con un incremento paulatino de los menores encausados. Así en 1901, de los 30.765 procesados, 2.673 eran menores de 18 años (8,69%); en 1902 de los 22.918 procesados los menores aumentaron a 2.811 (12,27%) y en 1903 de los 21.013 procesados aún los menores de 18 años aumentaron de nuevo a 3.716 (17,69%).

La historia de los tribunales tutelares merece una breve reseña. La obra se crea desde la conciencia de que un tribunal tutelar debía disponer de las necesarias instituciones auxiliares. En 1918, tras la promulgación de la citada primera ley de tribunales de menores, se prevé la implantación de los mismos en todas las capitales de provincia, lo que marchó a un ritmo lento, pues como vemos en Madrid no se crea hasta 1925 y en 1939⁴⁵ sólo había 23 Tribunales Titulares establecidos en España. Los tribunales previstos en la ley de 1918 están formados por un Presidente —generalmente de la carrera judicial, aunque no necesariamente— nombrado por el Ministro de Gracia y Justicia y dos vocales designados por la Administración (artículo 1 de la ley), concretamente por la Junta Provincial de Protección a la Infancia (proviene de la ley de 1904). Sus resoluciones se recurrían ante el Consejo Superior de Protección a la Infancia dependiente del Ministerio de Gobernación. Las modificaciones establecidas en los Tribunales Tutelares en 1925 encomiendan ya a las Juntas Provinciales y municipales la protección a la infancia y les encomienda la creación de establecimientos, que podían ser propios o concertados con entidades protectoras autorizadas o “familias honradas” elegidas por la Junta Provincial de Protección a la Infancia. Además de la labor de los propios Tribunales, los padres o representantes legales de los menores podían solicitar auxilio de las autoridades para corregir a éstos, en función de un “derecho” de patria potestad, lo que se hacía en los establecimientos “de corrección paterna”.

En la Comunidad de Madrid el antecedente histórico del Tribunal de Menores era una institución castellana del siglo XVII que describe Tomás Roca⁴⁶ como *Padre General de Menores*, con una organización central *que integran el Presidente del Consejo de Castilla como “Protector General de Pobres”, un procurador general de albergues, y un comisario general que, con un secretario, forman la Junta Central que se reunía todas las semanas*. Aparte del Padre General de Menores, Madrid tenía en 1615 la hermandad del *Refugio*, fundada por jesuitas, que recogían niños y dementes, que en 1651 fundó en la capital un Colegio de Huérfanos y Abandonados, precedente asimismo de la obra de la hermandad de la Virgen de la Soledad, ya citada en otros capítulos de este libro en relación con la creación de la inclusa. En el siglo XIX, **la Ordenanza General de Presidios (RD de 14 de abril de 1834), se ocupa ya de los menores en su artículo 123**, disponiendo que *todos los presidiarios menores de 18 años que haya en cada presidio, vivan unidos en una cuadra o departamento con total separación de los de mayor edad*. También en el mismo siglo, la ley de 4 de enero de 1883 sobre creación de patronatos e instituciones de corrección paternal se ocupa de los menores y la Real Orden de 12 de marzo de 1891 determina las casas o establecimientos

en las que los menores han de cumplir las correcciones que les impongan sus padres. Ya en el siglo XX en junio de 1901, por Real Decreto de 17 de dicho mes se crea la Escuela de Reforma y Corrección de Alcalá de Henares, en la que ingresaban jóvenes que cumplían condena sometidos a los tribunales ordinarios. En 1907 se amplió la edad de entrada en la misma hasta los menores de veinte años y ese mismo año se creó una Escuela de reforma y corrección paternal en la finca de Vista Alegre, de carácter más benéfico que la anteriormente citada y por iniciativa de los capuchinos, que ya gestionaban en Madrid una Escuela de Reforma (Santa Rita), que había empezado a funcionar en 1884 o 1885 aunque los terciarios capuchinos no se hicieron cargo de ella hasta 1890⁴⁷. En 1906 se había fundado también en Madrid un Patronato de Jóvenes Presos y Abandonados, por iniciativa particular, que entre otras prioridades se ocupaba de vestirles. Los primeros años del siglo XX serían además testigos de nueva legislación sobre prisión preventiva de jóvenes y para impedir la explotación de la infancia en la mendicidad⁴⁸.

Tanto el decreto de 1948 como la legislación precedente en materia de Tribunales Tutelares de Menores no definía con precisión los límites entre las funciones protectora y reformadora de los menores, cuestión que siguió imprecisa en nuestra legislación hasta que la Constitución de 1978 cambió esta tendencia, al igual que cambió la percepción de los derechos haciendo titular al menor de los mismos.

El INAS se ocupaba en esos años de la asistencia no sólo a menores, sino a toda la población “carencial”. En 1936 se crean dependientes de este Instituto residencias infantiles y comedores para niños, acogidas al “Auxilio de invierno”⁴⁹. La denominación pasa a ser “Auxilio Social” cuando en 1937 se une la Obra Sindicalista de Protección a la Madre y al Niño y en 1940 se regula como tal. La denominación se generaliza y hay áreas de auxilio social también en distritos y administraciones locales, así como provinciales. Hacia 1957 se empieza a plantear la necesidad de profesionalizar al personal educador y en el Decreto de junio de 1959 se hace obligatorio que los hogares infantiles cuenten con unidades escolares en sus dependencias. A nivel nacional, otros organismos tenían igualmente responsabilidades más o menos indirectas en menores, desde el Instituto Nacional de Servicios Sociales (INSERSO), como Entidad Gestora creada en 1978 para la gestión de los servicios complementarios de las prestaciones del Sistema de la Seguridad Social, que se ocupaba en este caso de menores con discapacidad y menores inmigrantes, al Instituto Nacional de Educación Especial y al propio **Ministerio de Educación**, a través de sus planes de educación compensatoria



Instituto Nacional de Asistencia Social (INAS).

y otros. Tampoco hay que olvidar competencias de **Sanidad** y de **otros Ministerios** (por ejemplo en la **primera década del siglo del Ministerio de Gobernación**, que gestionaba distintos centros sanitarios de beneficencia y previsión).

En el anterior capítulo se reseñó la creación por la Falange del llamado “Auxilio Social”. Un Decreto publicado el 19 de abril de 1937 transforma este auxilio en un servicio social organizado, con el objetivo de cubrir las necesidades de huérfanos, abandonados y apoyar a las madres con niños pequeños. Desde el Auxilio Social se crean guarderías, jardines maternas, hogares infantiles, residencias de aprendices y colonias. Como ejemplo de las prestaciones en Madrid, a continuación se reproduce documentación analizada en el Archivo General de la Administración en Alcalá de Henares procedente de la Delegación Provincial de Auxilio Social de Madrid⁵⁰, Serie “Relaciones de Suministros y de Material, relativa al año 1939. En esta relación hay muchas hojas de suministro diario de comida, bien sea de desayuno, comida o cenas para los 14 distritos de Madrid en una época complicada en cuanto a necesidad de auxilio para la población. A continuación se reproducen 5 hojas de esta documentación, correspondiente a varios distritos madrileños dentro del “Auxilio de Invierno”:

Auxilio Social. Delegación Provincial de Madrid⁵¹

Departamento Provincial de Auxilio de Invierno

El camarada Jefe del Almacén Provincial entregará al Distrito de la LATINA las mercancías que se detallan a continuación para el consumo del día 17 de noviembre de 1939.

Desayunos para el colegio de la Paloma⁵²

De 230 plazas en C.I. y en C.H.

Artículos	Para comedores infantiles	Para cocinas de Hermandad	Totales
Leche concentrada			74,000 kg
Azúcar			27,000 kg

NOTA: Este suministro es para 8 días

Corresponde por asistido: 0,1724 pts

MENÚ: Desayuno

Madrid 16 de noviembre de 1939
El Jefe del Departamento Provincial de Auxilio de Invierno
(sello estampado)

Auxilio Social. Delegación Provincial de Madrid

Departamento Provincial de Auxilio de Invierno

El camarada Jefe del Almacén Provincial entregará al Distrito de la CENTRO las mercancías que se detallan a continuación para el consumo del día 30 de noviembre de 1939.

Raciones para los concertados⁵³

De 350 plazas en C.I. y en C.H.

Artículos	Para comedores infantiles	Para cocinas de Hermandad	Totales
Leche concentrada			17,500 kg
Chocolate			14,000 kg

MENÚ: Desayuno: chocolate, vaso de leche.

En el comedor de Mariana Pineda nº 5

Madrid 28 de noviembre de 1939
El Jefe del Departamento Provincial de Auxilio de Invierno
(sello estampado)

Auxilio Social. Delegación Provincial de Madrid
Departamento Provincial de Auxilio de Invierno

El camarada Jefe del Almacén Provincial entregará al Distrito de HOSPICIO las mercancías que se detallan a continuación para el consumo del día 30 de noviembre de 1939.

Raciones para los concertados⁵⁴

De 150 plazas en C.I. y en C.H.

Artículos	Para comedores infantiles	Para cocinas de Hermandad	Totales
Latas de pescado en conserva de 150 a 200gr			300
Latas de fruta en conserva			150

MENÚ: Comida: 2 latas de pescado en conserva y una de frutas.

Madrid 28 de noviembre de 1939
El Jefe del Departamento Provincial de Auxilio de Invierno
(sello estampado)

Auxilio Social. Delegación Provincial de Madrid
Departamento Provincial de Auxilio de Invierno

El camarada Jefe del Almacén Provincial entregará al Distrito de la CHAMBERI las mercancías que se detallan a continuación para el consumo del día 28 de noviembre de 1939.

Raciones para los concertados⁵⁵

De 50 plazas en C.I. y en C.H.

Artículos	Para comedores infantiles	Para cocinas de Hermandad	Totales
Patatas			13,000 Kg
Fideos			3,000 Kg
Zanahorias			10,000 Kg
Pescadilla			10,000 Kg
Aceite			1,500

MENÚ: Comida: sopa de fideos, zanahoria y pescadilla.

Cena: patatas guisadas y pescadilla.

Madrid 28 de noviembre de 1939
El Jefe del Departamento Provincial de Auxilio de Invierno
(sello estampado)

Auxilio Social. Delegación Provincial de Madrid

Departamento Provincial de Auxilio de Invierno

El camarada Jefe del Almacén Provincial entregará al Distrito de la INCLUSA las mercancías que se detallan a continuación para el consumo del día 30 de noviembre de 1939.

Raciones para los concertados⁵⁶

De 50 plazas en C.I. y en C.H.

Artículos	Para comedores infantiles	Para cocinas de Hermandad	Totales
Latas de pescado en conserva de 150 a 200 gr			100
Latas de fruta en conserva			50

MENÚ: Comida: 2 latas de pescado en conserva y una de frutas.

Madrid 28 de noviembre de 1939
El Jefe del Departamento Provincial de Auxilio de Invierno
(SELLO estampado)

En el mismo año, y procedente de la misma fuente de información en el Archivo General de la Administración, aportamos los datos del número de asistencias en agosto de 1939 diariamente en los 14 distritos del municipio de Madrid (véase cuadro en la página siguiente).

Las **Diputaciones provinciales**, como antes se ha expresado, se ocupan de las residencias e instituciones de acogida de menores abandonados y huérfanos, de su educación y sanidad en relación con otras instituciones, así como de la adopción. En la Ley de Régimen Local de 1955 se les obligaba a tener al menos un hogar infantil y una casa de huérfanos y desamparados abiertos en cada provincia, obligación que la mayoría cumplían desde años atrás, pues estas administraciones habían heredado las responsabilidades de los antiguos hospicios. Por ejemplo en Madrid en 1929 estaba en construcción la Ciudad Escolar que iba a sustituir al Hospicio y Colegio de Desamparados, cuyos niños se habían trasladado provisionalmente a Aranjuez; pero funcionaban también otros cuatro centros dependientes de la diputación: el Asilo de Nuestra Señora de las Mercedes, en la calle Núñez de Balboa; la Inclusa y el Colegio de la Paz, ambos en el mismo edificio en la calle Embajadores 41 y una Casa de Maternidad.

Número de asistidos diariamente

Delegaciones	Comedores infantiles	Cocinas Hermandad	Madre y niño	Total
Buenavista	2.453	18.320	5.307	26.080
Canillas	1.403	4.418	1.393	7.214
Centro	1.058	3.812	–	4.870
Congreso	1.245	8.803	1.868	11.916
Chamartín	2.242	7.846	2.001	12.289
Chamberí	1.106	23.655	3.724	28.485
Hospicio	1.513	5.302	104	6.919
Hospital	4.730	7.790	2.261	14.781
Inclusa	2.313	7.854	1.932	12.099
Latina	880	12.146	134	13.160
Palacio	1.120	8.874	–	9.994
Universidad	5.288	4.765	2.797	12.850
Vallecas	488	17.813	1.404	19.705
Vicálvaro	330	9.377	500	10.207
Totales	26.369	140.775	23.425	190.569

Los **Ayuntamientos** tenían, según la misma ley de Régimen Local de 1955, competencias en guarderías rurales y a partir de la nueva ley de 1985 que vino a sustituir a la anterior, los municipios con más de veinte mil habitantes debían prestar servicios sociales, incluyendo atención a niños dentro de programas de familia y convivencia. Las administraciones locales han ido ampliando su protagonismo en la atención social tras la Constitución de 1978, con el apoyo de las Comunidades, convirtiéndose en la administración con mayor responsabilidad en la atención directa a través de sus áreas de distrito en las grandes poblaciones.

Mención singular merece la evolución reciente de la figura del cuidador hacia la del educador profesionalizado. Se ha citado antes el Decreto de junio de 1959 por el que los hogares infantiles se dotan de unidades escolares en sus dependencias. Sin embargo quienes se ocupan de la educación no son todavía en estas fechas educadores como se conciben actualmente. Las plazas de maestro o, más comúnmente, maestra en estos centros tenían en los años sesenta todavía las siguientes exigencias: la persona que optase a la plaza debía pertenecer al Magisterio Nacional Primario, no tener más de 35 años, las maestras no debían estar casadas y debían vivir en régimen de internado en el centro, para cumplir así otras actividades extraescolares, y atender a los niños en otras cuestiones ajenas a su

horario escolar. Esta figura tomó el nombre de profesor-becario y su relación con los centros carecía de reglamentación jurídico-laboral. En la región madrileña esta situación de los educadores se mantiene con pocas diferencias hasta 1980, cuando en el mes de junio la diputación provincial convoca las primeras plazas de educadores para sus centros de Ciudad Escolar y San Fernando, que llevaban funcionando desde la década de los treinta. En 1982 se produce el proceso de conversión de los profesores-becarios en educadores con contrato en centros del INAS. Y lo mismo hace el Consejo Superior de Protección de Menores en 1978, iniciando sus primeras contrataciones de educadores con una formación exigida y a quienes asimismo se prepara y forma para su ocupación.

Con el paso de las competencias a las CC.AA., en los años ochenta se produce conjuntamente a la profesionalización de los educadores un cambio fundamental en las políticas de protección de menores, que es paso de lo que distintos analistas califican de “modelo macroinstitucional” (instituciones como la Ciudad Escolar con cientos de residentes y estudiantes) a una adaptación de las actuaciones y de los centros a las necesidades de los menores, lo que implica modelos de residencias de tamaño aceptable, acento en la integración familiar y conservación del entorno incluso geográfico y de relaciones de los menores. También la educación se singulariza adaptándose a las peculiaridades de cada persona, dentro del cumplimiento de programas educativos normalizados. Una de las características de este cambio de enfoque es, como se analizará más tarde, la atención a menores unida a las políticas de familia, ya que la atención a la familia es la vía de atención al menor y de prevención de los desarraigos más efectiva.

Protección del menor en el ámbito internacional

A lo largo de la historia cada periodo ha tenido un concepto característico de los menores y se ha intentado proporcionarles niveles de atención, los primeros de los cuales han quedado en desafortunados modos de intento de protección al menor. No es hasta principios del siglo XX, debido a las desastrosas consecuencias y a las masacres de menores en la I Guerra Mundial, que se desarrolla una conciencia clara sobre la importancia de proteger los intereses y las necesidades de la infancia. Así pues el Pacto de la Sociedad de Naciones, fundada en 1919, otorga especial atención al bienestar del menor y considera necesario que la infancia reciba una protección especial. Tal principio queda asentado en la primera Declaración de Derechos del Niño, en la reunión de la V Asamblea de la Sociedad de Naciones en la ciudad de Ginebra, el 24 de septiembre de 1924.

Tras la creación de las Naciones Unidas en 1945, la protección de los menores toma un nuevo impulso. La Asamblea de la ONU en 1946 crea un Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, que se materializa en el organismo internacional UNICEF, cuya principal tarea es la promoción y protección de los derechos de la infancia en distintos ámbitos.

Posteriormente, la Declaración de los Derechos Humanos de 10 de diciembre de 1948, aunque hace alguna referencia a derechos específicos de los niños, como ocurre en el artículo 25.2, en el que se preceptúa que “la maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales”, no constituye en sí un sistema general de protección a la infancia.

No obstante, esta carencia fue subsanada en 1959 por la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas con la creación el 20 de noviembre de la

Declaración sobre los Derechos del Niño, con la que se crea un verdadero instrumento específico de protección y garantía.

Esta Declaración aporta diez principios, en los cuales reconoce un amplio número de derechos de los que se reconoce a los niños como sujetos titulares, además de insistir en la protección de su personalidad dentro del hogar y la familia. Una de las aportaciones singulares que realiza la Declaración sobre los Derechos del Niño se encuentra en su artículo 2, en el que se aporta el término “interés superior del niño”, que será criterio básico y primordial a la hora de adoptar cualquier medida a favor y para el interés del niño en posteriores legislaciones.

Una vez aprobada la Declaración sobre los Derechos del Niño, durante los siguientes treinta años se emprendieron iniciativas para que se aprobara un Tratado Internacional que fuese vinculante para los Estados que lo ratificasen, dado que la Declaración de 1959 no era realmente un Tratado Internacional jurídicamente vinculante.

Finalmente en el año 1989, concretamente el 20 de noviembre, la Asamblea General de la ONU celebró una sesión ordinaria la Convención sobre los Derechos de los Niños, en cuya fecha la firmó y la ratificó. A dicha sesión son invitados todos y cada uno de los Estados miembros, para que se sumen a la ratificación, invitándoles a que de este modo el texto pasase a formar parte de sus ordenamientos internos.

La Convención sobre los Derechos del Niño de 1989 tuvo un quórum de ratificación prácticamente universal. Solamente dos países no la han ratificado, Somalia y Estados Unidos.

España firma la Convención el 26 de enero de 1990, produciéndose su ratificación el 30 de noviembre del mismo año. La entrada en vigor en nuestro país tiene lugar el 26 de enero de 1990. No obstante, en el Instrumento de Ratificación España hace una especificación en la Declaración 1, sobre la interpretación del art. 21, d), en el que se preceptúa que la adopción de otros países no debe suponer que la colocación del menor de lugar a la obtención de beneficios indebidos por parte de alguna de las personas que participen en la misma. A este respecto, nuestro Estado entiende que en caso de adopción internacional no se podrán obtener beneficios financieros distintos a los que conllevan los gastos de tramitación de la misma, lo que no se entiende igual en otras legislaciones.

La Convención de 1989 se ha convertido en un texto referencia jurídica, política y social, de ámbito mundial, en cuestión de protección de los menores, a fin de garantizar el desarrollo y la dignidad de los menores. El eje fundamental sobre el que se desarrolla la Convención sobre los Derechos del menor, es el “interés superior de niño” ya mencionado en la Declaración de 1959. Se convierte así en un principio rector para “todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos”, como indica su artículo 3.1. Aportación de este texto es además el nuevo estatus que se otorga a los niños. Se les considera no sólo objeto de protección, sino que también se les reconoce una capacidad progresiva para ser verdaderos sujetos de derechos.

La Convención reconoce a los menores tanto derechos civiles y políticos como derechos económicos, sociales y culturales. Respecto de los derechos de carácter civil y político, se reconoce al menor los siguientes derechos: a la vida, a preservar su identidad, la libertad de expresión, de pensamiento, conciencia y religión, la libertad de asociación y reunión. Dentro de los derechos socioeconómicos se engloban los derechos la salud, a beneficiarse de la seguridad social, un nivel de vida adecuado a su desarrollo, la educación, estar protegido contra todo tipo de explotación económica y laboral, así como de todo de tipo de abuso y explotación sexual.

Ahora bien, respecto de estos derechos la Convención hace diferencias, ya que mientras que los derechos civiles y políticos del niño son inmutables e inviolables en cada uno de los Estados miembros, las medidas que han de adoptar los Estados para la realización de los derechos socioeconómicos dependerán del máximo de los recursos de los que dispongan; esto es, con carácter gradual y progresiva, proporcionalmente a los recursos de los Estados y, si éstos no son suficientes, con el apoyo internacional que se requiera.

Por último, resulta importante desatacar que, si bien la Convención citada supone un gran adelanto en la protección del menor y el reconocimiento de los derechos del mismo, los mecanismos de protección que establece la Convención son bastantes permisivos con los Estados, dado que sólo cuenta como instrumento con el Comité de los Derechos del Niño, compuesto por diez miembros, al cual los Estados miembros sólo deben presentar informes periódicos, en los que informen de las medidas que están adoptando para hacer efectivos los derechos reconocidos al niño, siendo la presentación de estos informes un compromiso que adoptan los Estados y no una obligación.

En 1993 se firma en La Haya el Convenio relativo a la protección del niño y a la colaboración en materia de adopción Internacional. Supone el derecho del menor a crecer y desarrollar su personalidad dentro de un grupo familiar armónico, debiendo cada Estado signatario adoptar las medidas adecuadas y posibilitar que este núcleo armónico adecuado sea dentro de la familia de origen.

La causa del Convenio de La Haya debemos buscarla en el aumento espectacular que tuvieron las adopciones internacionales en décadas precedentes. El texto establece una serie de garantías en materia de adopciones internacionales, con la finalidad de evitar el tráfico de menores, así como los abusos e irregularidades en las adopciones de menores extranjeros. Una referencia a las irregularidades en la adopción ya estaba en la Convención de 1989, en la que se señala en su art. 21. d) que la colocación de un menor no puede suponer un beneficio económico.

España firma el Convenio de la Haya el 27 de marzo de 1995, siendo ratificado posteriormente el 11 de julio de 1995, entrando en vigor para nuestro Estado el 1 de noviembre de ese mismo año. La afección de su articulado no es respecto del ordenamiento interno de cada Estado, en lo referido a su regulación en materia de adopción, cuando el menor adoptado sea del país de origen, sino que sólo afecta a las disposiciones internas en materia de adopción internacional.

Otras normas de carácter internacional que han sido adoptadas por nuestro Estado, con diferente impacto en nuestra Legislación, son las enumeradas a continuación:

1. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que fue adoptado por la Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966, y que fue ratificado por España el 27 de abril de 1977.
2. Convenio de la Haya de 25 de octubre de 1980, sobre los aspectos civiles de la sustracción internacional de menores, que fue firmado por España el 7 de febrero de 1986 y ratificado el 16 de junio de 1987.
3. Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de Justicia a Menores, estableciendo las condiciones mínimas del tratamiento del delincuente juvenil. La Convención entra en vigor con carácter general el 2 de septiembre de 1990, y para España el 5 de enero de 1991. Actualmente, en España algunas de las Reglas establecidas por la Naciones Unidas fueron cristalizadas en la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores. En esta materia hay que tener

en cuenta los cambios producidos en la persecución de los delitos dentro de la Unión Europea cuyo estudio requeriría un análisis completo y monográfico.

Principal Regulación Europea

Especial hincapié debemos hacer en la regulación Europea en materia de menores, debido a la repercusión que este conjunto normativo tiene en nuestro ordenamiento jurídico interno, al ser España Estado miembro de la Unión Europea y del Consejo de Europa.

Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales: Roma, 1950

La Convención surge en el seno del Consejo de Europa, reunido en Roma, el 4 de noviembre de 1950, entrando en nuestro país en vigor el 24 de noviembre de 1977.

El Consejo de Europa es un Organismo que pretende conseguir estrecha colaboración entre los Estados para fines comunes. En este caso, el objetivo del Convenio Europeo de 1950 es la protección y el desarrollo de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

En lo que concierne a los derechos de los niños, en su articulado se hacen las siguientes referencias:

- Respecto del derecho de la libertad, se indica en su artículo 5.1 que nadie puede ser privado de su libertad si no es con arreglo a la Ley. En el apartado d) se concreta, en referencia a los niños que pueden ser privados de libertad, si se trata de una detención legal a fin de educarlo sometido a vigilancia, o a fin de hacerle comparecer ante la autoridad competente.
- El artículo 8.2 hace referencia al derecho a la vida privada y familiar, no tolerándose la injerencia de la autoridad pública si no está prevista en la ley.
- Se reconoce la libertad de pensamiento, conciencia y de religión, tanto en el ámbito público como en el privado, así como la libertad de enseñanza y de culto (art. 9.1).

- En el artículo 12 se reconoce el derecho a casarse y a fundar una familia, a partir de una edad núbil, y según lo que dictamine el ordenamiento jurídico de cada Estado miembro. En nuestro Código Civil se señala que los menores de edad emancipados pueden contraer matrimonio (art. 46.1º), además a instancia de parte, el Juez de Primera Instancia podrá dispensar del impedimento de contraer matrimonio a menores, a partir de los catorce años (art. 48).
- El artículo 14 reconoce que el disfrute de los derechos y libertades ha de asegurarse sin distinción ninguna por razón de sexo, raza, lengua...
- Todo ciudadano u organización perteneciente a un Estado miembro tiene el derecho de reclamar, en caso que considere que sus derechos han sido violentados, ante la Comisión Europea y ante el Tribunal europeo de Derechos Humanos, de conformidad con el art. 25 (como así indica el art. 19).

Carta Social Europea: Turín, 1961

La Carta Social Europea pretende obtener una mayor unión entre los Estados signatarios, a fin de favorecer el progreso social y económico sin discriminación alguna, particularmente mediante la defensa y desarrollo de los derechos humanos y libertades fundamentales. España ratifica la Carta en Estrasburgo, el 27 de abril de 1980, y a su vez también reconoce derechos del trabajador y de su familia.

El menor también tiene sus alusiones directas en esta Carta, reconociéndosele los siguientes derechos:

- El artículo 7 hace referencia a la actividad laboral de los menores. Se señala que tienen derecho a una especial protección contra los peligros físicos y morales a los que pueden estar expuestos en este ámbito. Además establece la edad mínima de quince años para que un menor pueda ser aceptado en un trabajo, limita la jornada laboral de los menores de dieciséis años y prohíbe que a los niños de edad escolar sean empleados en trabajos que les priven de su educación.
- El artículo 8 protege a la mujer embarazada, y por ende al menor no nato, reconociendo el derecho de las trabajadoras embarazadas a protección, antes y después del parto, y a un descanso de un total de 12 semanas. Así pues, se considera ilegal el despido de una mujer cuando se encuentre en permiso por maternidad y se le garantiza el tiempo libre necesario para la crianza de los hijos.

El artículo 16 señala el propósito para lograr el pleno desarrollo de la familia. Los Estados contratantes se comprometen a adoptar las medidas jurídicas, sociales y económicas necesarias para un adecuado desarrollo de la familia, así como adoptar a este respecto, medidas fiscales, apoyo a la construcción de viviendas adaptadas a las familias o ayuda a los recién casados.

La protección del entorno del niño se reitera en el artículo 17, en el que además se consagra el derecho a la protección social y económica al niño y a la madre.

Resolución del Parlamento Europeo A3-0172/92, sobre una carta Europea de los Derechos del Niño, de 8 de julio de 1992

Esta Resolución se fundamenta en la necesidad de tener que presentar propuestas concretas para adoptar las medidas adecuadas a favor de la política familiar, por parte de la Comisión Europea.

Este texto considera que la infancia de todo individuo y su entorno familiar son factores extremadamente importantes para el desarrollo de la personalidad del niño, el cual tiene necesidades específicas que han de ser desarrolladas y protegidas con los medios adecuados. También la Resolución pone de manifiesto que los niños pertenecientes a un Estado miembro de la Unión Europea tienen unas necesidades y unos problemas concretos derivados del proceso de integración europea. No obstante, la Resolución hace referencia asimismo a los niños cuyo origen sea un tercer país, siendo sus padres residentes legales dentro de la Unión Europea, así como los refugiados o apartidas residentes.

La Resolución reconoce —entre otros— los siguientes derechos a los menores: a la vida, a un nombre, a conocer sus orígenes, a vivir con los padres biológicos o adoptivos, a la integridad física o moral, a la libertad, a expresarse libremente, a tener unos servicios sociales adecuados y a la educación.

Por otra parte, la Unión Europea reconoce además a los niños el derecho a unos padres o, en su defecto, a una persona o institución que los sustituya en la protección de sus derechos e intereses.

La Resolución se interesa finalmente por los nuevos problemas que afectan a los menores, entre ellos el que plantea la aparición de sectas que pueden captar a los menores y que supongan una ingerencia negativa en su educación; también se

reconoce el derecho de los menores a ser protegidos de las drogas, a que se adopten las medidas correspondientes, así como campañas informativas y divulgativas que ayuden a los menores a entender el riesgo que conlleva el consumo de sustancias tóxicas, sin llegar a herir su sensibilidad.

Como último punto a destacar de esta Resolución del Parlamento Europeo, en la misma se pide a los Estados Miembros que nombren un defensor de los derechos de los menores en el ámbito nacional, y a su vez que se nombre a un defensor de los derechos de los niños a nivel comunitario.

La protección de menores en la Constitución de 1978

Sin ánimo de hacer un estudio sobre la protección de menores en nuestro vigente derecho constitucional, en unos Apuntes históricos resulta obligado hacer al menos una breve mención al significado de la transición democrática y la CE de 1978 en el ámbito de los menores, que supone el paso de una protección institucionalizada a una protección basada en derechos. La CE, como veremos al analizar distintos artículos de la misma, encomienda a los poderes públicos la protección de la infancia, y por ello la situación de desprotección social de un menor puede comportar la declaración de desamparo, la adopción de medidas por la administración e incluso su tutela.

La Constitución Española de 1978 tiene varios artículos importantes en términos de derecho del menor. En primer lugar el **artículo 39**, en el que se atribuye a los poderes públicos la obligación de asegurar la protección social, económica y jurídica de la familia, así como la protección integral de los hijos y se reconoce a los niños el derecho a gozar de la protección prevista en los acuerdos internacionales que velan por sus derechos. Este artículo, que se reproduce a continuación, es el primero del Capítulo III de la CE, en el que se recogen los principios rectores de la política social y económica. Es decir, que la protección jurídico constitucional de la familia y la infancia se encuentran juntas y encuadradas dentro de lo que los juristas denominan “derechos sociales”, que pasan a integrarse en las declaraciones internacionales y en los derechos constitucionales precisamente en el siglo XX. Ello no obstante, la protección a la familia ya estaba en la Constitución de 1931, cuyo artículo 43 no dista demasiado en su redacción del 39 de la CE de 1978.

Artículo 39

- 1. Los poderes públicos aseguran la protección social, económica y jurídica de la familia.*
- 2. Los poderes públicos aseguran, asimismo, la protección integral de los hijos, iguales éstos ante la ley con independencia de su filiación, y de las madres, cualquiera que sea su estado civil. La ley posibilitará la investigación de la paternidad.*
- 3. Los padres deben prestar asistencia de todo orden a los hijos habidos dentro o fuera del matrimonio, durante su minoría de edad y en los demás casos en los que legalmente proceda.*
- 4. Los niños gozarán de la protección prevista en los acuerdos internacionales que velan por sus derechos.*

En cuanto a las Declaraciones Internacionales que convierten al menor en sujeto de derechos, cabe citar muy significativamente el artículo 24 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; el artículo 10.3 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y por supuesto la Declaración de los derechos del Niño, proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1959. Éstos entre los acuerdos previos a 1978, pero posteriormente España se ha adherido (el 27 de enero de 1984) al Convenio 6 de la Comisión Internacional del Estado Civil, sobre determinación de la filiación materna de hijos no matrimoniales hecho en Bruselas el 12 de septiembre de 1962 y se han firmado los Convenios de la OIT 79, 90, 123 y 138 sobre trabajo de menores.

Hay que añadir una información relevante, relativa al contenido del artículo 39 de la CE de 1978, y es que en los debates parlamentarios del Anteproyecto constitucional se produjo un avance en garantía de los menores, al incorporarse precisamente el punto cuarto del mismo, que no estaba en el Anteproyecto. Se dejó así impreso en la CE una mención expresa a la protección del niño según los acuerdos internacionales que velen por sus derechos.

Otras normas aprobadas posteriormente en desarrollo de la CE en materias de protección de menores son la Ley 13/1983, de 24 de octubre, de reforma del Código Civil en materia de tutela; la Ley 21/1987, de 11 de noviembre, por la que se modifican determinados artículos del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, en materia de adopción; la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor, que también modifica parcialmente el Código Civil y la Ley de Enjuiciamiento Civil; la Ley Orgánica 10/1995, de 23

de noviembre, del Código Penal (Capítulos II y III del Título XII, sobre alteración de la paternidad, estado y condición del menor y derechos y deberes familiares); la Ley 39/1999, de 5 de noviembre, para promover la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras; la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores; la Ley 40/2003, de 18 de noviembre de Protección a las Familias Numerosas; la Ley 42/2003, de 21 de noviembre, de modificación del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil en materia de relaciones familiares de los nietos con los abuelos y la familia.

El TC en su jurisprudencia ha ido sentando avances, y uno de ellos que puede resultarnos curioso a día de hoy, pero importante en cuanto a cambio de conceptos, es la garantía de igualdad entre todos los hijos. Así por ejemplo, en dos Sentencias del TC 46/99 y 200/2001, éste sienta el principio de equiparación en derechos entre los hijos adoptados y los biológicos, descartando normas que hacían complejo su ejercicio, recortando por ejemplo la posibilidad de que pudieran acogerse a pensiones de orfandad si el adoptante moría antes de transcurrir dos años desde la adopción.

Un segundo artículo de la CE de 1978 que se refiere a protección de los menores lo encontramos entre los límites a la libertad de expresión, de información y de cátedra. Se trata del **punto 4 del artículo 20**, en el que se regula: *Estas libertades tienen su límite en el respeto a los derechos reconocidos en este Título, en los preceptos de las leyes que lo desarrollen y, especialmente, en el derecho al honor, a la intimidad, a la propia imagen y a la protección de la juventud y de la infancia.*

Partiendo de este principio, en los últimos años hay una preocupación creciente, social y de los poderes públicos, por la autorregulación en materia de contenidos audiovisuales, preocupación a la que se han venido a añadir los problemas generados en esta materia por las nuevas tecnologías de Internet. La Resolución del Parlamento Europeo, de 24 de octubre de 1997, sobre el Libro Verde relativo a la protección de los menores y de la dignidad humana en los nuevos servicios audiovisuales y de información ha recogido esta sensibilidad, y en esta misma línea está la declaración de 19 de septiembre de 2000, del propio Parlamento Europeo, que consideró *urgente que todos los operadores televisivos europeos establezcan un código de autorregulación en materia de protección de menores que contenga mecanismos de control social y cláusulas severas de sanción en caso de incumplimiento*. En España se firmó en 1993 un Convenio sobre principios para la autorregulación de las cadenas de televisión en relación con determinados

contenidos de su programación referidos a la protección de la infancia y la juventud formulado por el Ministerio de Educación y Ciencia, las Consejerías de Educación de las Comunidades Autónomas y las Cadenas de Televisión, además de un buen número de Convenios y Acuerdos firmados en distintos años por diferentes Administraciones, cadenas y empresas audiovisuales y asociaciones para su regulación o su autorregulación.

Finalmente, en cuanto a sistemas de protección en la CE, hay que recordar la distribución competencial que expresan los artículos 148, 149 y 150 del texto constitucional. Según el art. 148.1. 20ª, las CC.AA. pueden asumir competencias en materia de asistencia social, y así lo han hecho la totalidad a través de sus Estatutos, en diferentes años según la fecha de los mismos, que en Madrid fue 1983.

La Comunidad de Madrid asume competencias

1978 marca el inicio de una nueva etapa, en la que además de un cambio en la filosofía de la protección se produce el traspaso de competencias hacia las Comunidades Autónomas y cambios en el Código Civil. La Constitución y los Estatutos de Autonomía configuran el marco definidor de la política que los poderes públicos deben seguir hacia los menores, iniciando un proceso que ha transformado los modos de intervención social y la conversión de los servicios sociales a menores como sistema integrado que garantice los derechos de los menores y las familias, tanto en situaciones de normalidad como de riesgo y alteración de esa normalidad, superando en definitiva el concepto de beneficencia y el de asistencia.

En Madrid el Estatuto se aprobó en 1983, en pleno proceso de renovación del derecho de familia, configurando una Comunidad de carácter uniprovincial, por lo que hubiera cabido esperar menos cambios que en otras Comunidades con varias provincias y obviamente menos de los realmente producidos, puesto que en Madrid tuvieron incidencia significativa las variaciones que se generaron en las corrientes de niños de toda España, al hacerse cargo cada Comunidad de sus menores en una proporción mayor a la que antes se habían hecho cargo sus diputaciones.

El proceso de transferencias de Protección Menores a la Comunidad de Madrid y la dependencia orgánica y funcional de los distintos organismos

En virtud del mandato de nuestra Norma Fundamental y de la naturaleza social de nuestro Estado, las Administraciones Públicas tienen la obligación de proteger íntegramente cada uno de los aspectos que afectan a la infancia.

Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en lo relativo a materia de asistencia social, según indica el precepto 148.1.20 de la Constitución Española.

La Comunidad de Madrid, según su Estatuto de Autonomía, aprobado por la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, tiene competencia exclusiva en la *protección y tutela de menores y desarrollo de políticas de promoción integral de la juventud*, como indica su artículo 26.1.18⁵⁷, además de tener también competencia exclusiva en materia de promoción a grupos necesitados de especial atención, con independencia de su edad, incluida la creación de centros de protección, inserción y rehabilitación⁵⁸. En el ejercicio de estas competencias corresponde a la Comunidad de Madrid la potestad legislativa, la reglamentaria y la ejecutiva, respetando obviamente en todo caso lo dispuesto en la Constitución.

A efectos de esta competencia exclusiva se inició en 1984 un proceso de transferencias desde el Estado a la Comunidad de Madrid⁵⁹, redactándose los siguientes normas:

- **La transferencia en materia de asuntos sociales** se lleva a cabo por acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias de 29 de diciembre de 1983⁶⁰ y mediante el **Real Decreto 1095/1984**, de 29 de febrero, se traspasan a la Comunidad de Madrid funciones y servicios de la Administración del Estado **en materia de protección de menores**, así como los correspondientes medios personales, materiales y presupuestarios. Estas funciones se adscriben por medio del **Decreto 63/1984**, de 14 de junio, a la entonces **Consejería de Educación y Juventud**, creándose dos años después, bajo la dependencia orgánica de la DG de Educación, **la red única de centros de menores protegidos** (Decreto de la CM 106/1986, de 20 de noviembre). Las funciones y servicios de protección de menores traspasados en 1984 proceden del **Consejo Superior de Protección de Menores dependiente**

del **Ministerio de Justicia**, incluyendo los siguientes centros de la Junta Provincial de Protección de Menores: Colegios “Santos Niño y Pastor”, Colegio “Santa Luisa de Marillac”, Residencia “Santo Ángel”, Casa de clasificación femenina “Sagrada Familia”, Colegio “Sagrada Familia” (niñas), Colegio “Sagrada Familia” (niños), centro “Luis Amigo” y Colegio “Sagrado Corazón de Jesús” (acuerdo de la Comisión Mixta de 29 de diciembre de 1983).

Los Tribunales Tutelares de Menores, los Centros piloto de carácter nacional, la coordinación de centros, las estadísticas nacionales y el estudio, investigación, planes nacionales de formación de educadores, programas experimentales, congresos nacionales y relaciones y programas internacionales seguían siendo competencia del Ministerio de Justicia.

- Las transferencias en materia de protección de menores fueron ampliadas al año siguiente por **Real Decreto 2077/1985**, de 9 de octubre (acuerdo de la Comisión Mixta de 12 de septiembre).
- Las transferencias generales en materia de asistencia y servicios sociales se ampliaron también posteriormente por **Real Decreto 1758/1985**, de 6 de marzo, a propuesta de los Ministros de Trabajo y Seguridad Social y de Administración Territorial y en virtud del acuerdo de la Comisión Mixta de 29 de diciembre de 1983; y por **Real Decreto 2589/1985**, de 9 de octubre, **por el que se transfirieron a la Comunidad funciones y servicios del extinguido Instituto Nacional de Asistencia Social**, que parcialmente había asumido el Instituto Nacional de Servicios Sociales. Las últimas ampliaciones de funciones y servicios del Instituto de Servicios Sociales y del INAS traspasadas a la Comunidad de Madrid se hacen por **Reales Decretos 938 y 939/1995**, **ambos de 9 de junio** (acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias de 18 de mayo de 1995), con efectividad a uno de enero de 1996.
- La **Ley 21/1987, de 11 de noviembre, por la que se modifican determinados artículos del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil en materia de adopción**, prevé en su Disposición Adicional Primera que aquellas Comunidades Autónomas que tengan competencia en materia de Protección de Menores se les encomienda una serie de cometidos y funciones en relación con la tutela, guarda, acogimiento y adopción de menores⁶¹.
- En base al mandato Constitucional, al Estatuto de la Comunidad de Madrid y a la citada Ley 21/1987, **la adscripción de tareas en materia de Protección de menores en la Comunidad de Madrid se remitió a la Consejería de Integración Social**, creándose a tal efecto la **Comisión de**

Tutela del Menor, dependiente de la DG de Bienestar Social, por medio del **Decreto 49/1988, de 5 de mayo**. Previamente, por **Real Decreto 405/1989**, de 21 de abril, se **había producido la ampliación de transferencias en materia de adopción** y protección de menores a la Comunidad, en aplicación de la **Ley 21/1987** (reunión de la Comisión Mixta de 10 de abril de 1989).

La Comisión de Tutela del Menor se crea como un órgano instrumental de la Consejería de Integración Social, a través del cual se permita el ejercicio de las funciones de protección al menor y una adecuada coordinación entre los distintos órganos de la Administración de la Comunidad de Madrid.

- **Por medio del Decreto 121/1988, de 23 de noviembre, regulador del procedimiento de constitución y ejercicio de la tutela y guarda del menor**, se indican los modos en que la Comisión de Tutela del Menor ha de ejercer la tutela y guarda de menores, según la previsión del art. 172 del C.C. Concretamente, en el artículo 1 de este Decreto, señala que dentro de los límites de la Comunidad de Madrid, la Consejería de Integración Social, a través de la Comisión de Tutela del Menor, ejercerá la tutela de menores en situación de desamparo, así como la guarda de los mismos, distinguiendo ambas figuras en función de la demanda por parte de los padres o tutores de la medida de protección.
- **La Ley Orgánica 4/1992, de 5 de junio, sobre reforma de la Ley Reguladora de la Competencia y el Procedimiento de los Juzgados de Menores** dispuso el paso de la adscripción de los Delegados Profesionales Técnicos de los Tribunales Tutelares de Menores o Juzgados de Menores del Ministerio de Justicia a las CC.AA. con competencia en la materia, por lo que por **R.D. 2233/1993, de 17 de diciembre, se produjo una nueva ampliación de medios adscritos a los servicios traspasados a la Comunidad de Madrid** en materia de protección de menores (acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias de 16 de noviembre de 1993).
- **El Decreto de la CM 22/1992, de 30 de Abril, adscribe a la Consejería de Integración Social el conjunto de las funciones que corresponden a la Comunidad de Madrid en materia de protección de menores** que hasta entonces habían sido ejercidas por la Consejería de Educación y Cultura (en principio Educación y Juventud, a la que se adscribieron por Decreto de la CM 63/1984, de 14 de junio).

Ahora bien, el eje en el que se sustenta la normativa autonómica en la protección del menor, siempre se ha enfocado en el entorno del niño, y en evitar el internamiento del mismo, además de aumentar la importancia que supone la

prevención y atención al riesgo infantil. Todo ello supone un incremento de los servicios sociales y educativos, así como la coordinación entre ellos, en virtud de una política desinstitucionalizadora.

No obstante, con este sistema se plantea un problema. Si bien es cierto se llevaba a cabo la protección del menor desamparado, jurídica y socialmente, se tenían que establecer nuevas directrices políticas de cara a la defensa integral de todos los menores de edad (no sólo que se encuentra en situación de desamparo), así como el reconocimiento de sus derechos como ciudadanos con capacidad para el ejercicio pleno de los mismos.

Así pues, se tienen que plantear nuevos enfoques políticos para afrontar todas estas cuestiones, por lo que la Comunidad de Madrid establece como necesaria la creación del Instituto Madrileño de Atención a la Infancia.

Por medio del Decreto 37/1992, de 22 de mayo, se crea el Instituto Madrileño de Atención a la Infancia, siendo adscrito a la Consejería de Integración Social, cuyo artículo 2 señala su objetivo básico de *promoción de políticas integrales referidas a la infancia, la coordinación de las actuaciones sectoriales que desde las diferentes Administraciones o Departamentos de la administración Autonómica se desarrollen, y el impulso de los recursos y actuaciones destinados al mayor bienestar social de la infancia en la Comunidad de Madrid, a fin de dar respuesta a las nuevas necesidades sociales que surjan, así como la promoción de políticas de protección a la familia, en cuanto al núcleo básico de socialización de menores.*

Mediante el **Decreto 262/1995, de 19 de octubre, el Órgano de Gestión Instituto Madrileño de Atención a la Infancia, pasa a adscribirse a la Consejería de Sanidad y Servicios Sociales.**

El Instituto Madrileño de Atención a la Infancia, supuso la creación de un Órgano de Gestión sin personalidad jurídica que desarrollase las nuevas orientaciones políticas en materia de protección de menores, y que tuviere por objetivo primordial la atención del menor, por medio de impulsar recursos y programas de intervención para el bienestar de los menores y sus familias, así como la coordinación de los distintos ámbitos sectoriales en este ámbito.

Asimismo en la Ley 6/1995, de 28 de marzo, de Garantía de los Derechos de la Infancia y la Adolescencia en la Comunidad de Madrid, en su artículo 77.1, se indican sus atribuciones básicas y regulación:

- a) *“La promoción de políticas integrales referidas a la infancia.*
- b) *La coordinación de las actuaciones sectoriales que desde las diferentes Administraciones de la Comunidad de Madrid u Organismos de la Administración autonómica, se desarrollen.*
- c) *El impulso de los recursos y actuaciones destinados al mayor bienestar social de la infancia en la Comunidad de Madrid, a fin de dar respuesta a las nuevas necesidades sociales que surjan.*
- d) *La promoción de políticas de protección a la familia, en cuanto núcleo básico de socialización de menores, de acuerdo a criterios de igualdad y solidaridad.”*

En el momento de su creación se entendió que configurar el Instituto Madrileño de Atención a la Infancia como un órgano sin personalidad jurídica era la forma más adecuada. No obstante, debido al gran número de sus actividades, así como la complejidad de las mismas, se hace totalmente necesario dotarle de personalidad jurídica. De este modo, a través de la **Ley 2/1996, de 24 de junio**, se crea el Organismo Autónomo del **Instituto Madrileño del Menor y la Familia**, que pasa a encuadrarse dentro de la Consejería de Servicios Sociales, como Administración Institucional.

Con la creación de la Consejería de Familia y Asuntos Sociales, el IMMF pasa a depender de ésta (Decreto de la CM 227/2003, de 24 de noviembre y Decreto de la CM 126/2004, de 29 de julio), no habiendo sufrido ninguna modificación por el Decreto 7/2007, de 20 de junio, por el que se establece el número y denominación de las Consejerías de la Comunidad de Madrid, ni por el Decreto 40/2007, de 28 de junio, por el que se modifican parcialmente las estructuras de las diferentes Consejerías de la Comunidad de Madrid. Aunque sí sufrió el IMMF modificaciones en sus competencias en 2003 al crearse la nueva Consejería, al dejar de ejercer en ese momento las relacionadas con la coordinación de medidas en materia de familia.

Asimismo en 2005 el IMMF deja de ejercer también las competencias en materia de ejecución de las medidas que resulten necesarias para el cumplimiento de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, de Responsabilidad Penal de los Menores, que se atribuyen a la Agencia de la Comunidad de Madrid para la Reeducación y Reinserción del Menor Infractor.

Los dos cambios antes citados impulsan el Decreto 40/2005, de 14 de abril, que desarrolla la estructura orgánica del IMMF incluyendo niveles organizativos nuevos en las Subdirecciones Generales.



Residencia Infantil Chamberí 2007.

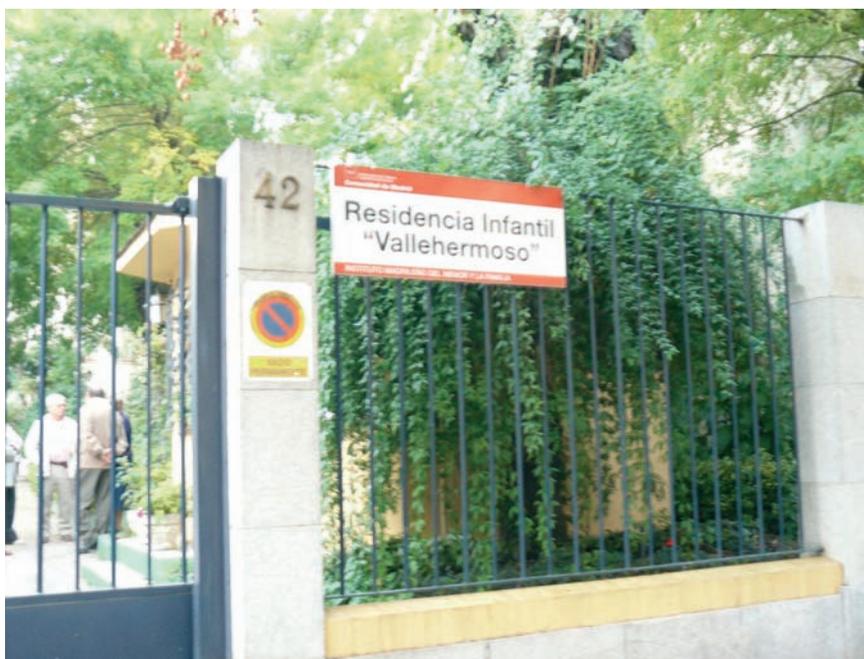
Cambios en la filosofía y el sistema de protección de menores de la Comunidad de Madrid entre 1983 y el momento actual

Hemos hablado de cambios en la filosofía de atención a los menores, con garantía de sus derechos, pero esta transformación ha tardado en calar, ya que al menos en cuanto a uso del lenguaje todavía en los años setenta se seguía hablando en España de orfanatos, terminología antigua y en desuso. Además de estos usos sociales, inicialmente la Comunidad de Madrid tuvo que afrontar los problemas heredados de unas transferencias complejas en esta materia, ya que como se ha señalado la Administración General del Estado tenía distribuidas responsabilidades entre distintos Ministerios. Inicialmente se asumió un criterio acertado, pero complicado, que se ha podido comprobar en las páginas anteriores, y es el de integrar los centros de protección de menores en la Consejería de Educación, que a medida que se recibían nuevas transferencias se vio necesario modificar para incluir la red ya creada en Integración Social. Al recibir las competencias del INAS, de la Diputación Provincial y del Consejo Superior de Protección de

Menores, la Comunidad opta también por crear, dependiente de esa Consejería de Educación, una Red Única de Centros (1986) y homologa a todos los educadores en una categoría de educador única con titulación equivalente a bachiller superior, sin especialización. Así los educadores que ejercían funciones como titulados medios quedan en situación administrativa de “a extinguir”. Esto ha variado posteriormente, puesto que la Comunidad ya ha incorporado educadores de titulación media. Desde este complejo proceso, en todos los sentidos, ha habido que evolucionar hacia una institución como el IMMF que engloba y coordina responsabilidades con una autonomía que deriva de su condición de organismo autónomo, dependiente primero de la Consejería de Servicios Sociales y desde 2003 a la nueva Consejería de Familia y Asuntos Sociales; tras la experiencia previa —en el 92— del Instituto Madrileño de Atención a la Infancia (IMAIN), en el que se integraron la Red Única de Centros y la unidad administrativa y técnica de la que dependían, que en la etapa anterior era el Servicio de Menores Protegidos (en la DG de Educación) y en el IMAIN pasó a llamarse Servicio de Coordinación de Centros.

En este periodo en el que Madrid asumía plenamente la protección de menores, se pueden observar cambios sociales importantes, entre ellos en cuanto abandonos. Ya no hay abandonos de menores en España y ello influye asimismo sobre la adopción nacional. Todo ello ha incidido conjuntamente en el sistema de protección de menores y su transformación en los últimos años, aunque quizá ha sido fundamental en esta corriente la especialización creciente de las personas que se ocupan de los menores y su reconocimiento profesional. Si en siglos pasados la atención se prestaba por amas y cuidadores con escasa o nula cualificación, incluso la figura del educador —como ya se ha recordado— es reciente, ya que hasta junio de 1980 no convoca la diputación provincial de Madrid las primeras plazas de educadores para sus centros y en 1982 todavía se plantea el proceso de conversión de los llamados “profesores becarios” (residentes en los centros) en educadores con contrato en centros del INAS, y no ha sido hasta el pasado año 2006 cuando se ha incorporado el nivel 7 a las plantillas de educadores.

La reforma del Código Civil de 1987 incidió asimismo en el proceso de transformación del sistema de protección a menores, dando entrada en el derecho de familia a las instituciones de protección de la infancia, cambiando la consideración de la adopción como figura de protección hacia el menor y de acción social, y regulando por primera vez en la legislación civil la figura del acogimiento familiar que vino a sustituir a otras figuras afines. El sistema de protección a la infancia se incorpora así al derecho común. Otro cambio singular en la legislación civil



Residencia Vallehermoso. 2007.

ha sido el que ha permitido desjudicializar la tutela por parte de la administración, aunque manteniendo la supervisión del Ministerio Fiscal y la revisora de los Tribunales. Se ha generado así un marco legal moderno de protección social a la infancia que ha permitido los cambios en el sistema de protección de los años ochenta y noventa, en Madrid y de forma paralela en el resto de las Comunidades. En concreto en la Comunidad de Madrid este cambio cristaliza en 1988 en el paso de las competencias desde Educación a la Consejería de Integración Social y posteriormente a la de Servicios Sociales, creándose ese año también la Comisión de Tutela del Menor. Un año después el Ministerio de Asuntos Sociales elabora un Plan Concertado, en lugar de hacer una ley marco de ámbito estatal, y dentro de este Plan firma convenios con las Comunidades Autónomas para cooperar en el establecimiento de una red de servicios sociales municipales. Madrid fue pionera en cierta medida al firmar la Comunidad un Convenio con el Ayuntamiento de Madrid para coordinar las acciones protectoras y la atención social a menores. A partir de ese momento se fueron creando mesas técnicas en cada distrito de cooperación entre Administraciones que

anticiparon las Comisiones de Apoyo Familiar de la Ley autonómica de Consejos de la Infancia y la Adolescencia.

El proceso de evolución paulatino introdujo el principio de normalización en la relación entre la administración y los menores, bajo la idea de proporcionar a los menores internos en residencias y a los menores con otras medidas de protección un entorno y condiciones de crecimiento lo más parecidas posible al del resto de los menores de su edad. El cambio fundamental probablemente ha sido el paso de una atención masificada a una individualizada, que considera a cada menor y sus particulares necesidades, educativas, de integración, sanitarias, de dieta, etc. En la década de los ochenta se trabajó en el *desinternamiento* de los menores —que permita progresar al menor hacia la autonomía social y afectiva— ya que se tomó conciencia de los problemas asociados a las grandes instituciones y residencias. En un momento se debatió sobre la mayor incidencia de enfermedades colectivas e incluso sobre la incidencia del síndrome de hospitalismo⁶² en los menores se encuentran en ciudades escolares como las que se construyeron en los primeros años del siglo XX.

Las características del anterior modelo “macroinstitucional”⁶³ se basan en una acogida indiscriminada de los menores, instituciones cerradas y autosuficientes, pues se trataba como la ciudad escolar de instituciones en donde el menor está atendido en diferentes aspectos —ocio, deporte, peluquería, etc.— sin apenas necesidad de contacto exterior y carencia de profesionales, especialmente en número, pero también en muchas ocasiones quienes cuidaban de los menores no tenían la exigencia de una especial cualificación. El modelo actual tiende a mantener las raíces del menor, su inclusión en microresidencias o en hogares cuando no es posible integrarle familiarmente y, sobre todo, concibe la red de servicios sociales como un entramado que debe trabajar en coordinación atendiendo de forma individualizada cada caso. Es lo que se denomina “proyecto único de intervención”, que precisa justamente organismos de coordinación entre distintas áreas de responsabilidad de la Comunidad de Madrid y entre distintas Administraciones. El proyecto único de intervención es el resultado del trabajo de los profesionales de la administración autonómica madrileña y la municipal en las distintas áreas de protección de menores: los equipos municipales especializados en infancia y familia, los técnicos del Área de Protección y los profesionales en residencias de menores. Por ello, si la década de los ochenta supuso un cambio general en la legislación civil y en las políticas de menores, unido a un proceso en el que las CC.AA. asumieron las responsabilidades y fueron creando su red de servicios sociales desde las distintas Consejerías (en Madrid las Consejerías que asumieron competencias,

como hemos visto fueron inicialmente Educación y Cultura, que asumió las transferencias en el momento en que primó el desinternamiento, pero también Integración Social y Sanidad y Asuntos Sociales), la década de los noventa en la Comunidad de Madrid se caracteriza por la creación, primero de una forma puramente práctica, de órganos de coordinación de las actuaciones, que cristalizan en la creación de los Consejos Locales y los Consejos de Atención a la Infancia y a la Adolescencia.

A partir de los años noventa el modelo se centra en atender las necesidades evolutivas del menor. El desinternamiento produjo el cierre o la reconversión de las macroinstituciones, la creación de servicios sociales de familia e infancia y el cambio de rol del cuidador por el de educador, que es clave en el modelo actual. Los menores son además atendidos por los servicios generales que atienden al común de la población en todo aquello en lo que resulta posible, buscando la normalización de su situación. La aprobación en 1989 de la Convención sobre Derechos del Niño por la Asamblea General de las Naciones Unidas, ratificada por España en 1990, certifica la consideración del menor como sujeto de derechos y potencia las nuevas tendencias que preparan al menor para el proceso de su independencia.

Ya se ha recordado que un cambio clave en este periodo es el que se produce en materia de adopción. Hasta la reforma del Código Civil de 1987 no se centraliza la adopción. Anteriormente cada una de las instituciones de protección atendía sus adopciones, e incluso estaba vigente y se admitía la adopción privada entre particulares. En la Comunidad de Madrid la Unidad de Adopciones se ocupa de estos menesteres en la década de los ochenta hasta que en 1992 se crea un Área de Adopciones y Acogimientos unificada. Desde ese año la adopción nacional supone una media de cincuenta o sesenta casos anuales en la Comunidad de Madrid, y el acogimiento está en cifras parecidas, aunque algo superiores. El reducido número de casos de esta adopción se ha compensado, no obstante, con una evolución creciente de la adopción internacional, que tiene su punto de inflexión en 1993 por las mejoras que plantea el Convenio de La Haya. Así en 1996 se produce una explosión de la adopción internacional, influyendo también en este fenómeno la aparición de Agencias de Adopción que apoyan y guían a los futuros padres en los trámites. En el año 2000 hay ya 760 casos de adopción internacional en la región madrileña y en 2004 se alcanza la cifra hasta el momento mayor de 841, que desciende a 673 el año 2006.

Finalmente, en cuanto al desarrollo de los Servicios Sociales como una red única en la que se integran las distintas Administraciones, las fechas que marcan puntos de

inflexión están también en torno a finales de los ochenta. La Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local establece una obligatoriedad de los ayuntamientos a prestar servicios sociales que deroga jurídicamente la beneficencia pública; y el Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales entre las Administraciones Públicas de 1987, que surge como acuerdo entre las Comunidades Autónomas y la Administración General del Estado para garantizar igualdad de condiciones, independientemente del lugar de residencia, en la prestación de los servicios y garantía de los derechos son las bases de esta red.

NOTAS

¹ Santolaria, F., *Marginación y educación. Historia de la educación social en la España moderna y contemporánea*, Barcelona, Ariel, 1997, páginas 191 y siguientes, destaca que la institucionalización de los hospicios les convierte en este siglo XVIII en el depósito general en el que se recoge por igual tanto a los vagos y delincuentes menores que no pueden ser destinados al ejército y arsenales por sus características individuales (estatura, edad, disposición física) como a los huérfanos y ancianos desamparados y a los pobres de ambos sexos sin edad. Igualmente recuerda este autor que entre sus huéspedes se podían encontrar también una amplia gama de corrigendos, desde hijos díscolos de familias, jóvenes enviados por las justicias, arrepentidas y hasta esposas insumisas.

² Ver bibliografía.

³ Alicia de Pablo, *Niños expósitos y medicina infantil en España a principios del siglo XIX*, Revista “Medicina e Historia”, Barcelona 1963.

⁴ Bilbao, Antonio, *Destrucción y conservación de los expósitos*, 1789, p. 209. Citado por P. Espina Pérez (ver bibliografía).

⁵ Son datos del discurso de ingreso en la Real Academia de Historia de Vicente Pérez Moreda.

⁶ Ver bibliografía.

⁷ En 1930 los centros asociados que constituían la antigua Inclusa, de cuya denominación se huye, eran el Colegio de la Paz (anterior Asilo de San José), el Instituto de Puericultura entonces terminado ese año y la Maternidad (también en proyecto en O'Donnell).

⁸ El Diccionario de la Real Academia nos proporciona información sobre el origen del término “inclusa”, que según el mismo procede del nombre de una Virgen —Nuestra Señora de la Paz— traída en el siglo XVI de la población holandesa de Enkhuizen en los Países Bajos, donada por Felipe II, y colocada en la Casa de Expósitos de Madrid. El complejo nombre de la población se fue corrompiendo en su pronunciación y acabó en Nuestra Señora de la Inclusa, usado posteriormente como denominación genérica de los hospicios. Esta información la recoge también el Dr. Granda en uno de sus relatos anuales de Navidad publicados en la revista “Farmacia Profesional” e incluido en la bibliografía de esta obra. Lo mismo hace el Dr. Fermosell en una colaboración publicada en “La Historia de la Inclusa

de Madrid”, página 59, en la que informa de la ubicación del primer Hospicio de Expósitos madrileño, en la *Puerta del Sol, entre las calles Preciados y Carmen*, justamente aquel al que el pueblo de Madrid atribuyó el nombre de Inclusa .

⁹ Que había trasladado a Madrid la capital en 1561.

¹⁰ Se derribó en 1836 para construir el Ensanche de La Victoria, según se narra en el “Semanario_Pintoresco”, capítulo dedicado a las “Calles y Casas de Madrid”, nº 35, 28 de agosto de 1855, p. 274. También habla de su derribo Mesonero Romanos en *El Antiguo Madrid*, página 142, añadiendo que la iglesia se había fundado entonces en lo que era el confín de la población madrileña, bajo la protección de Felipe II en 1561 por el Provincial de los Mínimos de San Francisco de Paula y que el edificio era poco notable en su aspecto artístico y sólo lo era en su aspecto religioso por la gran devoción de los madrileños a la Virgen de la Soledad. Sobre esta Imagen Mesonero Romanos nos ofrece el dato de que inicialmente era una escultura “ejecutada en madera con ciertas misteriosas condiciones” por Gaspar Becerra, copia de un cuadro que facilitó para ello “la reina Doña Isabel de la Paz”. Tenía capilla contigua a la Iglesia de La Victoria y al deruirse la misma pasó a ubicarse en San Isidro el Real.

¹¹ A su desaparición, una nueva cofradía, la de Ntra. Señora de la Soledad y el Desamparo, vino a retomar algunas de sus tradiciones, por ejemplo la celebración en Viernes Santo de la Procesión de la Virgen de la Soledad, imagen venerada en el madrileño Convento de la Victoria y obra del escultor Gaspar Becerra, trasladada posteriormente a San Isidro el Real La fecha inicial de celebración de la Procesión de Semana Santa data, según distintas fuentes, del año 1568, organizada por la todavía vigente cofradía de Nuestra Señora de la Soledad y de las Angustias. Un estudio de licenciatura de la Universidad Autónoma de Madrid aporta el dato de una pugna a finales del siglo XVI entre los frailes Mínimos de San Francisco de Paula del Convento de la Victoria y la Cofradía como causa de extinción de ésta y de aparición -a su vez- en 1619 de otra nueva, la de la Esclavitud, que tuvo la escasa vigencia cinco años y muy escasos recursos. En 1799 una Junta de damas se hizo cargo del funcionamiento de la Inclusa, que dejó de hacerlo en 1840.

¹² La Regla y Ordenanzas de la Cofradía de Nuestra Señora de la Quinta Angustia y Angustias y Soledad de Nuestra Señora de Iso Desamparados, fundada en el monasterio de los dominicos de Valladolid se conserva en el Archivo Histórico y está fechada en 1569 (Signatura CODICES, I.1170).

¹³ Es la fecha que da también Mesonero Romanos como año de fundación de la Cofradía.

¹⁴ El 8 de mayo de ese año de 1572 la Junta general de la Cofradía acordó dar asilo a niños recién nacidos expuestos en portales, escaleras, o en cualquier otro lugar, destinándose a este fin las limosnas de cofrades y feligreses. A este fin se colocó una mesa permanente en la capilla de la Virgen de la Soledad “para niños expósitos”.

¹⁵ Así lo incluye en su colaboración, ya citada, a la obra de Pedro Espina —“Historia de la Inclusa de Madrid”—, añadiendo que el cuadro directivo de esta institución estaba formado por: “Un administrador, un Rector, un Colector, Contador, Tesorero y un Oficial de libros”, estructura de gobierno que permaneció

aún después de 1651, año en el que desaparece la Cofradía de Nuestra Señora de la Soledad y de las Angustias, origen de la Institución.

¹⁶ Se trataba, como ya se ha dicho, de bautizar a los niños abandonados y recogerlos de las calles.

¹⁷ D. Santiago García, que según cita el Dr. Fermosell en su estudio sobre el Hospital Infantil, entró en servicio de la Inclusa en 1789.

¹⁸ Los viajeros que llegaban a Madrid en tiempos de Fernando VII conocían esta lotería, cuyos boletos se vendían entonces en la Puerta del Sol. Según escribe Richard Ford, un inglés que estuvo viviendo en España durante tres años entre 1830 y 1833, la lotería del cerdo se sorteaba en una esquina de la Puerta del Sol, frente a la Iglesia del Buen Suceso, precisamente muy cerca del Convento de la Victoria. *Allí, contra la pared de la tienda de la esquina, tiene instalado su tenderete un memorialista (notario), que se encarga de vender los billetes* —afirma el viajero en sus escritos sobre España— *Dado que el memorialista es un personaje muy importante en España, acaso no sea inoportuno decir que su oficio consiste en copiar documentos, escribir cartas o redactar solicitudes, con la debida observancia de las formas y cumplidos usuales entre sus compatriotas. Dado que está demasiado mal pagado como para poder permitirse el gasto de una oficina permanente, se contenta con una caja de madera, con la que mantiene la misma relación que la de una tortuga con su caparazón, desplazándola consigo a voluntad de un lado a otro, e instalándola contra una pared o en un patio por una suma mínima.* El premio, por si no había quedado claro, era naturalmente un hermoso cerdo que se podía contemplar en la misma Puerta del Sol los días previos al sorteo, aunque hay fuentes que afirman que no era uno, sino dos los animales que se sorteaban. Los donativos eran, con todo, una de las principales fuentes de ingreso de la Real Inclusa, en primer lugar los que aportaban de forma obligatoria y voluntaria las propias Damas de la Junta, y otros que llegaban especialmente de las clases nobles. El archivo de los Duques de Baena contiene, por ejemplo, una carta dirigida el 16 de marzo de 1831 a la Presidenta de la Junta de Señoras de la Real Inclusa y Colegio de la Paz de Madrid documentando la entrega de un dinero por una persona que no se nombra, a beneficio de los niños expósitos (Signatura Archivo Histórico Nacional: BAENA,C.119.D.172).

¹⁹ *Aviso del Real Hospicio de pobres mendigos de San Fernando de Madrid, de haberse colocado en algunas casas, con real Consejos, unas cajas verdes con el letrero del Hospicio General para la recolección de limosnas sin que se ocasionen molestias al público.* El documento lleva fecha de 12 de noviembre de 1766. Signatura: PRIEGO,CP53,D.31.

²⁰ Archivo Histórico Nacional. Signatura: PRIEGO,C. 16,D.31.

²¹ El Real Hospicio del Ave María y San Fernando se ocupó inicialmente de los mendigos madrileños, sin distinguir edades. Su fundación en el siglo XVII está ligada también a una Congregación, la de los *Esclavos del Dulcísimo nombre de María*, que inicialmente acogían a las personas recogidas en las calles en una casa propiedad del Presbítero don Pedro Fernández Navarrete. A la muerte de éste, se trasladaron a la calle Santa Isabel, a un pequeño local donado por el Conde del Puerto (Caballero de la Orden de Calatrava). En 1674 se trasladó el Real Hospicio del Ave María y San Fernando a la calle Fuencarral, también a edificios donados

por un particular. Son los tiempos en los que la segunda esposa de Felipe IV, Mariana de Austria, favorece a la institución con su tutela, labor que seguirá Felipe V derribando las antiguas casas y mandando la construcción del importante edificio cuyo pórtico barroco se conserva en la actualidad. En 1814 el administrador del Real Hospicio era Remigio Morillas, de quien se conserva autógrafo firmado en esa condición en el Archivo Histórico Nacional, fecha 13 de diciembre de 1814 (signatura: OSUNA, CT.617,D.40). La sede de Fuencarral dejó de ser Hospicio en 1922.

²² El edificio —declarado en 1919 monumento histórico artístico— fue construido en el reinado de Felipe V, entre 1721 y 1726, por el arquitecto Pedro de Ribera, autor de la fachada principal y la espléndida portada de Juan Ron, obra maestra del barroco español, según informa en sus páginas web el propio Museo de la Historia, con el fin de albergar el Real Hospicio del Ave María y Santo Rey Don Fernando, que —según la misma fuente— *había sido fundado en 1673, conservándose sólo de esta primera época la Capilla, donde se expone el magnífico lienzo de Luca Giordano “San Fernando ante la Virgen”*. En 1926 el Ayuntamiento de Madrid lo adquirió para una exposición municipal, restaurándolo y destinándolo a Museo municipal. Se conserva del edificio original la primera crujía, la fachada principal y la capilla, obra de José de Arroyo.

²³ Al parecer el edificio de la Inclusa tenía entrada por Mesón de Paredes, número 74, según precisa Mesonero Romanos.

²⁴ En un edificio que según Mesonero Romanos se conocía bajo el nombre de “Galera Vieja”, sin citar la procedencia o causa de tan curiosa denominación.

²⁵ De un presupuesto de gastos de la institución cercano a los 600.000 reales, según las cuentas de Santiago Azuela: *Cuentas de la tesorería de la casa de niños expósitos de esta Corte. Año 1802*. A.R.C.M. Fondos Inclusa, leg. 705, paquete 2, cp. 4.

²⁶ González Dávila, Gil, *Teatro de las grandezas de la Villa de Madrid*, Madrid, 1623, p. 47.

²⁷ Es el propio Monarca el que confiere estas funciones a la Junta de Damas el 13 de septiembre de 1799. En su disposición les otorga el cuidado, atención y vigilancia de la Inclusa, el Asilo de Huérfanos de la Caridad (conocido como San Blas), la Casa de Maternidad y el Colegio de la Paz “y de cuanto con esas instituciones y otras análogas tenga relación o se derive”. En cuanto a los recursos para sostener esta actividad, se nutrían de aportaciones obligatorias de las propias Damas, otras donaciones voluntarias de las mismas, legados particulares o de entidades, limosnas, rifas benéficas, cantidades aportadas para fines benéficos del Estado, Provincia y Municipio, sin contabilizar en el Reglamento de la Junta, y como rentas fijas el producto de las labores del Colegio de la Paz, descontando una cuarta parte para las colegialas, el producto de las estancias distinguidas a la Casa de Maternidad, según acuerdo con la Diputación Provincial de Madrid, que se obligaba asimismo a aportar a la Junta de Damas ciertas cantidades obligatorias para el pago de las amas externas, residentes en la Corte y otras. El hecho de que esta junta gestionase la institución no implica que su organización interna variase sustancialmente, aunque las damas hubieran luchado por manifestar las deficiencias de gestión que llevaron a su toma de posesión. La Junta de Señoras siguió

manteniendo igualmente una estructura en la que se destacaba una tesorería y una administración.

²⁸ Mesonero Romanos, Ramón (de), *El Antiguo Madrid*, Madrid, Establecimiento Tipográfico de F. de P. Mellado, 1861, páginas 106 y 107.

²⁹ Dato aportado por Pedro Espina en “Historia de la Inclusa de Madrid” (bibliografía), p. 346.

³⁰ La cifra no variaba mucho de la que en 1861 da Mesonero Romanos de unos 1.600 nuevos ingresos anuales en La Inclusa, para un total de 4.000 niños que permanecían en la institución, compensando las altas con las bajas y la salidas de los niños mayores de cierta edad, que en unas etapas eran los cuatro años y en otras los siete.

³¹ Asimismo datos aportados por Pedro Espina.

³² El torno de la inclusa dejó de funcionar en 1929.

³³ En 1927 el *Heraldo de Madrid* publica a toda página las cifras de ingreso en las inclusas (3.000 niños) y de fallecimientos de los mismos (3.000), en el curso de una polémica entre la Diputación y el Dr. Bravo, médico director de la propia inclusa, que reclama la transformación de “estas arcaicas instituciones en establecimientos de puericultura”. La polémica alcanzó proporciones que impulsaron al Ministro de la Gobernación a visitar la institución, prolongando su visita por hora y media y publicándose con esta ocasión la frase de uno de los asistentes: “no importa que la jaula sea de oro si los pájaros se mueren”.

³⁴ Su primera piedra la colocó S.M. Alfonso XIII en 1929. Inaugurado oficialmente por el Presidente de la República Don Niceto Alcalá Zamora el 23 de octubre de 1933, según consta incluso por fotografías del acto que se guardan en el Archivo General de la Administración, aunque se había puesto en funcionamiento con anterioridad. Quizá por ello Sainz de los Terreros indica la fecha del año 1931 como la de su inauguración.

³⁵ Terminología de la época.

³⁶ En 1918 la Reina María Cristina visita la Gota de Leche, situada en estos momentos en la calle Esparteros.

³⁷ En 1614, el 29 de agosto, se firma un Poder del consejo de Madrid para administrar los bienes y rentas del mismo, según consta en el Archivo Histórico, sección Nobleza (Duques de Frías), signatura: FRIAS.C.954,D.110.

³⁸ Concretamente bajo Isabel II, en la *Guía de Forasteros en Madrid* de 1863, Madrid, Imprenta Real, se citan los nombres de los 12 vocales de la Junta General, así como la composición de las Juntas Provinciales, estando la madrileña compuesta ese año por los siguientes miembros: Joaquín Moga, Eugenio Almor Palafox, Francisco José Garvía, Ángel Echalecu, Ramón Sánchez, Eladio Bernáldez, y Gregorio Robledo Gómez.

³⁹ La evolución del lenguaje constata los importantes cambios sociales que se han producido en estos tiempos, aunque sorprende en cierta manera la terminología usada todavía en pleno siglo XX.

⁴⁰ *Tribunal Tutelar de Menores de Madrid*, Memoria, 1928. Francisco García Molinos. Presidente.

⁴¹ Era Presidente de la Diputación Don Carlos González Bueno y la ciudad escolar se inauguró con todos los honores y la presencia del Jefe del Estado en fecha 18 de julio.

⁴² Ley 7/1970, de 4 julio, que modifica los arts. 172 a 180 del Código Civil en materia de adopción. (todavía vigente). Esta ley vino a sustituir en esta materia al Real Decreto de 24 julio 1889.

⁴³ Incluido en la bibliografía.

⁴⁴ Fernández del Valle (et al.), *El acogimiento residencial en la protección a la infancia*, Madrid, Edic. Pirámide, 2000, p. 27.

⁴⁵ Roca, Tomás. *Historia de la Obra de los Tribunales Tutelares de Menores en España*, Madrid, 1968, p. 9.

⁴⁶ Roca, Tomás. *Historia de la Obra de los Tribunales Tutelares de Menores en España*, Madrid, 1968, p. 31. El mismo autor nos informa que el antecedente más antiguo en nuestro país de los tribunales tutelares fue el “*Par d’ Orfens*” (Padre de Huérfanos) de la ciudad de Valencia, creado en 1337 por Pedro IV El Ceremonioso, tratándose de una institución *cuya protección alcanzaba a los menores de ambos sexos y de carácter marcadamente benéfico y educativo, sin que se requiera para el cargo de Curador más que gran celo por la salvación de la juventud.*

⁴⁷ Información más amplia sobre estos antecedentes históricos puede encontrarse en la obra de Tomás Roca (ver bibliografía).

⁴⁸ Ley de protección a la infancia de 12 de agosto de 1904.

⁴⁹ Según refleja Fernández del Valle (ver bibliografía).

⁵⁰ IDD (03) 130 SIGNATURA 75/25.580.

⁵¹ *Falange Española Tradicionalista y de las J.O.N.S.* en el borde derecho de cada hoja.

⁵² Esto viene mecanografiado, el resto a mano.

⁵³ Mecanografiado.

⁵⁴ Mecanografiado.

⁵⁵ Mecanografiado.

⁵⁶ Mecanografiado.

⁵⁷ Actualmente la materia de protección de menores se encuentra redactada en el apartado 24, según la redacción de este artículo fue dada por la Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio

⁵⁸ Actual artículo 26.1.23 del Estatuto de Autonomía.

⁵⁹ A partir de 1978 el Estado comenzó a traspasar a las CC.AA. los servicios que hasta entonces seguía prestando a través de la Obra de Protección de Menores y las funciones del Consejo Superior y las Juntas Provinciales. También las competencias de ejecución de las medidas de protección y reforma de los Tribunales Tutelares de Menores. No en todas las Comunidades se hizo en virtud del mismo título competencial, pues los distintos Estatutos contemplaban diferencias, pero en todos los casos se pudieron incardinar bien en “asuntos sociales” o “asistencia social” (caso de Madrid y Galicia), bien en “bienestar social, incluida la política juvenil” (La Rioja), e incluso en “protección y tutela de menores” (Cataluña y Navarra).

⁶⁰ Por Real Decreto 1959/1983, de 29 de junio, se determinaron las normas y el procedimiento a que habían de ajustarse todos los traspasos de funciones y servicios del Estado a la Comunidad de Madrid y la regulación de la Comisión Mixta de Transferencias prevista en la Disposición Transitoria Segunda del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid. Cualquier transferencia se debía ajustar

al mismo procedimiento, según el cual primero se acordaba en reunión de la Comisión Mixta y posteriormente, para que el acuerdo adquiriese virtualidad práctica, el Gobierno de la Nación lo debía aprobar por Real Decreto.

⁶¹ La reforma recondujo al ámbito civil figuras jurídicas a través de las cuales se encauzaba la actividad administrativa de protección de menores como una tutela distinta de la figura de tutela del Derecho Civil. Asimismo la reforma acogió en la legislación civil la figura del acogimiento familiar, que hasta entonces se había regulado de forma dispersa por distintas normas administrativas de las Comunidades Autónomas, unificando la figura y difundiendo su aplicación.

⁶² Spitz lo define como el síndrome generado por la institucionalización en los primeros meses de vida, aunque otros analistas como Bowlby ponen el acento en los efectos de la privación maternal.

⁶³ Fernández del Valle, Jorge (et al.). *El acogimiento residencial en la protección a la infancia*, pp. 37 y siguientes. Define el modelo y sus características.

Los años cruciales

1992: creación del Instituto Madrileño de Atención a la Infancia (IMAIN)

El IMAIN es el antecedente directo del IMMF. Se crea en 1992 con la finalidad de otorgar una especial protección a la infancia, adscribiéndose también en ese momento a la Consejería de Integración Social las funciones de protección de menores que con anterioridad habían sido ejercidas por la de Educación y Cultura, al considerarse —como se ha visto en el capítulo anterior— que la política de desinternamiento de los menores necesitaba que hubiera una buena coordinación de los servicios sociales y educativos. También se intentaba, desde esa adscripción, sensibilizar a la sociedad madrileña en la prevención y atención del riesgo social infantil, que se podía hacer de forma efectiva desde la Consejería de Educación y Cultura.

La creación del Instituto Madrileño de Atención a la Infancia, con una plantilla de 1.019 personas, se hizo por Decreto 37/1992, de 22 de mayo, y hay que señalar la importancia de este paso en la transformación y modernización de los sistemas de protección a la infancia y adolescencia en la Comunidad de Madrid. Se trataba de promover la atención integral a los menores con mayores recursos y mediante programas de intervención destinados al bienestar social infantil y el apoyo a la familia considerada como núcleo básico de socialización de los niños, la coordinación de las actuaciones sectoriales en este campo, para lo cual, al tiempo que se efectuaban correcciones relativas al funcionamiento de la Comisión de Tutela del Menor, se creó también un nuevo órgano que desarrollase las nuevas orientaciones en materia de protección de menores. En aquel momento se consideró que la forma más idónea para configurar el Instituto era la de un órgano de gestión sin personalidad jurídica, según la regulación contenida en la Ley 1/1984, de 19 de enero, reguladora de la Administración Institucional de la Comunidad de Madrid, adscribiéndose al mismo el personal de la Consejería de Integración

Social que venía desempeñando labores de atención a menores y familia, quedando abierta la posibilidad de incorporar el personal dependiente de unidades que pudieran ser integradas en el Instituto.

Sus funciones incluían la promoción de políticas de igualdad y bienestar dirigidas a la infancia y a las familias y de aquellas que favorecen el reconocimiento y respeto social de los intereses de los menores; la propuesta de iniciativas legislativas y normativas para promocionar el desarrollo y extensión de los derechos de la infancia; el ejercicio de las competencias de la Comunidad de Madrid en protección de menores; la coordinación con otras áreas administrativas implicadas en la atención de la infancia y la familia; el desarrollo de programas y servicios sociales especializados en la materia; las tareas de investigación que permitan conocer mejor la situación de la infancia y la familia en la Comunidad de Madrid; acciones informativas, educativas y divulgativas que, dirigidas al conjunto de la sociedad, favorezcan la mejor comprensión de los problemas de los menores; acciones igualmente de formación permanente para profesionales dedicados al trabajo con la infancia y la familia; así como el ejercicio de las competencias que corresponden a la Comunidad de Madrid en materia de familias numerosas.

Bajo el impulso del IMAIN, las nuevas políticas desarrolladas por la Comunidad en la materia se concretan en la Ley 6/1995 de Garantías de los Derechos de la Infancia y la Adolescencia de la Comunidad de Madrid, en la que se patentiza el interés por la consideración social de la infancia que venía recorriendo Europa en estos años. En ese mismo año la Comunidad elabora asimismo un Plan de Infancia con propuestas plurianuales.

En su estructura orgánica y bajo la dependencia de un Director Gerente, se crearon las siguientes unidades:

- **Consejo de Administración.** Su Presidencia se asume por el titular de la Consejería de Integración Social y asimismo preside la Comisión de Tutela del Menor (órgano colegiado creado en 1988 que se integró en el organigrama del IMAIN)
- **Secretaría General** (también secretaria del Consejo de Administración).
- **Director-Gerente**, del que dependen tres Servicios:
 - Servicio de Medio Abierto.
 - Servicio de Coordinación de Centros.
 - Servicio de Promoción de los Derechos de la Infancia y la Familia.

En cuanto a los programas gestionados por el IMAIN, en 1992 se inicia un programa de formación a las familias acogedoras con 7 cursos ese año, que forman a 48 familias. Otros cambios que se introducen desde el nuevo Instituto son en materia de tutela. La Comisión de Tutela se había creado en 1988 (año en el que la Comunidad de Madrid asumió 375 acuerdos de tutela, que en el siguiente año aumentaron a 985, situándose los siguientes tres años en una media de 686), pero en 1992 se introdujeron cambios de procedimiento para agilizarlo y en la composición de la comisión para adaptarla a la creación del IMAIN.

Partiendo de las memorias de la Consejería de Integración Social de 1992 a 1996, la evolución de los servicios y programas en los cuatro años de funcionamiento del Instituto es la siguiente:

Servicio de Medio abierto	1992	1993	1994	1996 ¹
Ayudas para la integración familiar y social (convivencia normalizada)	2.649 ayudas	443 perceptores 708 menores beneficiarios	648 perceptores 984 beneficiarios	765 perceptores 1.173 beneficiarios
Servicio intervención inmediata	1.122 servicios	1.089 intervenciones	1.107 intervenciones	En prevención de maltrato: 58 actividades con coordinadoras. Detección riesgo social 136 casos en neonatología
Centro del Niño y de la Familia	28 casos atendidos en sesiones terapéuticas	137 sesiones terapéuticas 23 visitas y 50 contactos de apoyo	217 sesiones terapéuticas 22 visitas y 88 contactos de apoyo	
Programa de atención a menores en conflicto social	-	168 menores atendidos	355 menores atendidos	831 atendidos
Centros residenciales concertados	-	88 centros 973 plazas	75 centros 728 plazas	26 entidades conc. 874 plazas
Subvenciones	-	107 a entidades locales	103 a entidades locales	104 a entidades sin ánimo de lucro (35 de ellas convocadas por INSERSO)

Servicio de Medio abierto	1992	1993	1994	1996 ¹
Talleres prelaborales	153 jóvenes formados	18 talleres (3 concertados y 15 subvenc.) 713 plazas	38 talleres (3 concert. y 35 subvenc.) 724 plazas	13 talleres 284 plazas

Fuente: Memorias de la Consejería (Integración Social hasta 1994 y Sanidad y Servicios Sociales en 1996).

Servicio de coordinación de centros	1992	1993	1994	1995	1996
Residencias propias ²	22 1.625 plazas	24 1.782 plazas	25 1.333 plazas	-3	123 2.240 plazas
Ayudas ⁴ para estudiantes en centros de menores	67	60	64	66	64

Fuente: Memorias de la Consejería.

Servicio de Promoción de los derechos de la infancia y la adolescencia	1992	1993	1994	1995	1996
Títulos concedidos en el año ⁵	23.877	12.223	10.134	15.577	48.265
Títulos de familia numerosa	1.985 nuevos 21.892 renovados	914 nuevos 11.309 renovados	1.170 nuevos 8.964 renovados	7.014 8.563 renovados	35.483 nuevos 12.782 renovados

Fuente: Memorias de la Consejería.

Comisión de Tutela	1992	1993	1994	1995	1996
Solicitudes					
adopción y acogim.	137	803	912	671 ⁶	776
Acogimiento familiar efectivo	44	137	93	103	113
Adopción efectiva	Nacional - Internac. 7-	Nacional 64 Internac. 17 ⁸	Nacional 49 Internac. 50 ⁹	Nacional 49 Internac. 85 ¹⁰	Nacional 64 Internac. ¹¹ 154
Expedientes abiertos	1.359	2.319	2.299	2.340	2.697
Tutelas asumidas en el año	691 ¹²	891	872	713	595
Guardas asumidas	171 ¹³	136	383	440	591

Fuente: Memorias de la Consejería.

1996: creación del Organismo Autónomo Instituto Madrileño del Menor y la Familia (IMMF)

Creación

La Ley 2/1996, de 24 de junio, crea Instituto Madrileño del Menor y la Familia¹⁴, con una forma jurídica de organismo autónomo. Las razones por las que en cuatro años se decidió dotar de personalidad jurídica al Instituto, cambiar su denominación y su adscripción a una nueva Consejería, están en línea con los avances producidos y la experiencia de más de una década. Según el propio texto de la ley de su creación, la naturaleza de las funciones del Instituto, relacionadas con sectores sociales que precisan rápida intervención, hacía interesante, por una parte proceder a una descentralización funcional, y por otra constituirlo en organismo autónomo. Así lo reconoce la Ley 6/1995, de Garantía de los Derechos de la Infancia y la Adolescencia en la Comunidad de Madrid aprobada el año antes a la creación del IMMF. En su Preámbulo y en su artículo 77.2 ya se prevé la posibilidad de que el entonces Instituto Madrileño de Atención a la Infancia fuese configurado como Organismo Autónomo de carácter administrativo, adscrito a la Consejería de Sanidad y Servicios Sociales, aunque posteriormente se ha adscrito a la nueva Consejería de Familia y Asuntos Sociales.

Una segunda razón para la configuración del nuevo Instituto es la necesidad de potenciar un ámbito de cooperación entre las distintas administraciones implicadas. Son numerosas y distintas las instancias que intervienen en el campo de la protección y atención a los menores y a la familia. Por una parte interrelacionan la Consejería de Sanidad y Servicios Sociales y los Entes Locales, a través de los cuales se desarrollan las funciones que ejerce la Consejería, pero también la Consejería de Educación y Cultura. Por otra, la Administración del Estado, a través del Ministerio de Asuntos Sociales (por medio de la Dirección General del

Menor y la Familia) y la Administración de Justicia, con funciones de supervisión en caso del Ministerio Fiscal, Juzgados de Familia y de la Audiencia Provincial, en su función de revisión, y Juzgados de menores, según aplicación de la Ley Orgánica 4/1992, de 5 de junio.

La nueva denominación como Instituto Madrileño del Menor y la Familia respondía a una finalidad en parte didáctica, *al considerar que cualquier actuación que se realice con el menor debe comprometer al sistema familiar*; como marco primario de desarrollo que realiza en nuestros días satisfactoriamente las funciones de protección e integración social.

El Instituto se rige por su Ley de creación, la Ley 2/1996, y de forma subsidiaria por la Ley 1/1984, de 19 de enero, reguladora de la Administración Institucional de la Comunidad de Madrid.

Según los artículos 39 y 40 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, y de acuerdo con la legislación básica, la Comunidad puede crear entidades de carácter institucional para prestar determinados servicios públicos o ejercer actividades que coadyuvan a su realización (art. 1 de la Ley 1/1984). Dentro de estas entidades que constituyen la Administración institucional se encuentran los Organismos Autónomos (art. 2.1.a) de la Ley 1/1984), y en base a estos preceptos tiene lugar la creación del Instituto Madrileño del Menor y la Familia.

Normativa aplicable

Según el artículo 13 de la Ley 2/1996, de su creación, el Instituto Madrileño del Menor y la Familia se regirá por las siguientes normas, aparte de la ya indicada:

- Ley 1/1984, de 19 de enero, reguladora de la Administración Institucional de la Comunidad de Madrid.
- Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
- Ley 7/1993, de 22 de junio, de adecuación de los procedimientos propios de la Comunidad de Madrid, en lo relativo a registro jurídico de sus actos administrativos.

Importancia de constituirse como organismo autónomo

La historia del IMMF es la historia de la trayectoria competencial de la Comunidad de Madrid en materia de protección a la infancia y a la familia. Su antecesor, el Instituto Madrileño de la Infancia, se configuró como un órgano de gestión sin personalidad jurídica, con lo que, si nos remitimos a la definición dada en la Ley 1/1984, de 19 de enero, que regula la Administración Institucional de la Comunidad de Madrid, es un órgano creado mediante Decreto del Consejo de Gobierno para la prestación directa de determinados servicios. En este caso, una vez que la Comunidad de Madrid asumió cada vez mayores y más complejas competencias, fue necesario incrementar y reordenar los recursos destinados a la atención a la infancia, así como coordinar los mismos con la creación de un órgano impulsor de una política desinstitucionalizadora de apoyo a la infancia y a sus familias y que poseyera, además, una autonomía funcional que le permitiera articular las diversas instancias involucradas en la atención a la infancia, pero sin perder su identidad propia como órgano diferenciado del resto de unidades de la Consejería.

La atribución de personalidad jurídica al Instituto se vio en ese momento conveniente también para agilizar y unificar la coordinación de las distintas instancias autonómicas que intervenían en la atención a los menores y a la familia, entre ellas en 1996 la Consejería de Sanidad y Servicios Sociales y la de Educación y Cultura. Esa coordinación debía mantenerse asimismo con el Ministerio de Asuntos Sociales, con las administraciones locales y con la Administración de Justicia, por las funciones de supervisión del Ministerio Fiscal, y las de revisión a través de los Juzgados de Familia y de la Audiencia Provincial, así como con los Juzgados de menores desde la aplicación de la Ley Orgánica 4/1992, de 5 de junio. En la exposición de motivos de la ley de creación del IMMF se consideraba también la personalidad jurídica del mismo para conseguir mayor eficacia en la gestión de los recursos, tanto económicos como humanos.

Por otra parte, se consideró desde la Administración Autonómica que, junto con las políticas de la infancia era necesario impulsar y coordinar las políticas de familia, por ser tener un papel fundamental en el soporte afectivo y personal de los menores.

Con tales premisas, el Instituto se creó por Ley de la Asamblea y no por Decreto, como el anterior Instituto, puesto que —según la Ley 1/1984, de 19 de enero,

antes mencionada— el organismo autónomo es definido por el cumplimiento de una serie de premisas, entre ellas su creación por Ley, estar dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, distintos de los de la Comunidad, lo que permite que se le encomiende expresamente en régimen de descentralización; la organización y administración de algún servicio público y de los fondos adscritos al mismo y el cumplimiento de actividades económicas al servicio de fines diversos y la administración de determinados bienes de la Comunidad, ya sean patrimoniales o de dominio público. Los Organismos Autónomos son una prolongación funcional de los órganos centrales de la Administración y un instrumento orgánico imprescindible para cumplir las principales misiones del Estado o, en este caso, de la Comunidad Autónoma, respondiendo su creación a la *necesidad de actuar por medio de una organización más ágil que la convencional*¹⁵.

Siguiendo estos principios, se dota al Instituto de una personalidad jurídica distinta de la Comunidad y de la Consejería de la que la depende, a fin de optimizar la gestión de los recursos económicos y personales, bajo los principios de eficacia, economía, participación y especialidad, en virtud de los fines sociales para los que fue creado, en este caso la protección del menor y la familia. No obstante, que el Instituto sea un Organismo autónomo con personalidad no supone que sea una persona independiente de la Comunidad Autónoma, ya que en cuanto a su carácter instrumental tiene una personalidad limitada. El organismo tutor se reserva facultades de intervención, tanto en su intervención como en su desenvolvimiento, como por ejemplo es, en el caso del Instituto Madrileño del Menor y la Familia, su actividad contractual, según el artículo 15 de la Ley 2/1996, se rige por la Ley de las Administraciones Públicas, con las particularidades que provienen de su naturaleza “*y de su dependencia de la Comunidad de Madrid*”.

Tener personalidad jurídica supone que aparte de las competencias que se le atribuya como ente público, también tiene existencia propia y autónoma en la realidad jurídica general del mundo del Derecho.

En conclusión, la creación del Instituto Madrileño del Menor y la Familia como organismo autónomo responde a una realidad sociológica que necesita de una especial protección. Su existencia se justifica así con la necesidad del cumplimiento de sus competencias con cierta libertad y elasticidad, respondiendo al principio de especialidad en el ámbito de la protección del menor. Además de la descentralización funcional existente, debido a los múltiples organismos institucionales que se encargan de la protección del menor y la familia en distintos

ámbitos (estatal, autonómico, local y jurídico), y siendo la función del Instituto la coordinación entre los mismos.

Los objetivos y las funciones del IMMF

En la relación de objetivos del Instituto se incluyen:

- a) *La promoción de políticas integrales referidas a los menores.*
- b) *La coordinación de las actuaciones sectoriales que se desarrollen por las diferentes Administraciones en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid y por los Organismos de la Administración Autonómica.*
- c) *El impulso de los recursos y actuaciones destinados al mayor bienestar social de la infancia en la Comunidad de Madrid, a fin de dar respuesta a las nuevas necesidades sociales.*
- d) *La promoción de políticas de protección a la familia, en cuanto núcleo básico para el desarrollo del menor, apoyándose en criterios de igualdad y solidaridad.*

Y en la enumeración de sus funciones¹⁶:

- a) *Promover el desarrollo de políticas de igualdad y bienestar dirigidas a los menores y a sus familias, favoreciendo el reconocimiento y respeto social de sus intereses.*
- b) *Proponer al Consejo de Gobierno cuantas iniciativas de carácter normativo sean precisas, para favorecer el desarrollo y la extensión de los derechos de la infancia.*
- c) *Ejercer las competencias que a la Comunidad de Madrid corresponden en materia de protección de menores.*
- d) *Coordinar su actividad con la de otras áreas administrativas implicadas en la atención de la infancia y la familia en el ámbito de la Comunidad de Madrid.*
- e) *Desarrollar programas de prevención del desamparo y otras situaciones de riesgo de los menores, contemplando en particular a los menores con minusvalía.*
- f) *Desarrollar los Servicios Sociales en materia de infancia y trabajo social familiar.*
- g) *Fomentar el efectivo ejercicio de los derechos de los menores, garantizados en el conjunto del ordenamiento jurídico, como expresión del interés superior del menor, teniendo en cuenta el papel social de la infancia.*

- h) Ejercer la potestad sancionadora en los términos establecidos en los artículos 105 y 107 de la Ley 6/1995, de 28 de marzo, de Garantías de los Derechos de la Infancia y la Adolescencia en la Comunidad de Madrid.*
- i) Desempeñar tareas de investigación que permitan un mejor conocimiento de la situación y de los problemas de la infancia y la familia en la Comunidad de Madrid.*
- j) Desarrollar acciones informativas, educativas, divulgativas o de otra índole dirigidas al conjunto de la sociedad con el fin de favorecer la mejor comprensión de los problemas de los menores.*
- k) Realizar acciones de formación permanente para profesionales dedicados al trabajo con los menores y la familia, sin perjuicio de la programación global establecida por el Instituto Madrileño para la Formación.*
- l) Todas aquellas que, directa o indirectamente, coadyuven a la consecución de los objetivos básicos o al mejor desarrollo de las funciones que se atribuyen en el presente artículo.*

Dependencia-evolución de su estructura orgánica

En el primer artículo de la Ley 2/1996, por el que se crea el Instituto, se señala su adscripción a la Consejería de Sanidad y Servicios Sociales.

Actualmente, el IMMF depende de la Consejería de Familia y Asuntos Sociales de la Comunidad de Madrid, después de haber dependido de la Consejería de Servicios Sociales, y su estructura orgánica¹⁷ está constituida por la Gerencia, una Secretaría General, una Subdirección de Personal y una Subdirección de Recursos y Programas en donde se promueven, promocionan y coordinan políticas integrales referidas a la infancia y adolescencia. El Director-Gerente, además de funciones que tiene atribuidas desde la creación del Instituto, ha ido sumando otras por delegación del Consejo de Administración (como ejemplos, en 1997 se le delegaron competencias en materia de contratación, y la de conceder subvenciones en el ejercicio de sus actividades; en 2002 el Consejo delegó la competencia de aprobar los Convenios que se suscriban con personas privadas, así como sus prórrogas y modificaciones; en 2003 la iniciativa en la tramitación del procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general de creación, modificación o supresión de ficheros de datos de carácter personal; y en 2005 se delegó en el Director-Gerente competencia para la firma de otros convenios).

En el Consejo de Administración del IMME, presidido por el titular de la Consejería a la que se adscribe el Instituto, están además representadas —a través de distintas vocalías— las Consejerías de Educación, Sanidad y Consumo y Empleo y Mujer, junto a tres vocales expertos como máximo nombrados por acuerdo del Consejo de Gobierno y a propuesta del titular de la Consejería de Familia y Asuntos Sociales, entre personas de reconocida competencia técnica, en relación con el objeto del Instituto. En representación de la Consejería competente en materia de Justicia, también es vocal desde 2004 el Director-Gerente de la Agencia de la Comunidad de Madrid para la Reeducación y Reinserción del Menor Infractor. De esta manera se consigue la coordinación entre las distintas instancias con competencias en relación con menores. El Secretario del Consejo es el titular de la Secretaría General del Instituto.

En 1999 se crean por ley de Consejos de Atención a la Infancia y la Adolescencia de la Comunidad de Madrid, las Comisiones de Apoyo Familiar, como órganos técnicos en todos los Consejos Locales, para valorar las situaciones de riesgo, desamparo o conflicto social en las que puedan encontrarse menores, y para coordinar y seguir las actuaciones. Tienen un máximo de ocho miembros permanentes (siete en la ley, pero ocho desde la creación de la Agencia para la Reeducación y Reinserción del Menor Infractor), sustituyendo al precedente de los 24 Equipos de Trabajo de Menores y Familia y los Equipos de Coordinación en municipios y mancomunidades.

Los cambios en su estructura orgánica evidencian los cambios de competencias que, a lo largo de su existencia, ha tenido el IMME:

- El Decreto 73/1998, establece como competencias las siguientes: protección de menores; apoyo técnico a los Centros y desarrollo de programas de actuación, tanto de los Centros adscritos, como de los Centros Concertados; menores en conflicto social; prevención de las situaciones de riesgo y dificultad social de los menores en su entorno natural y promoción de actuaciones integrales dirigidas a la infancia y sus familiares.
- En el Decreto 59/2002, de 18 de abril, dadas las funciones que le correspondían en aplicación de la Ley Orgánica 5/2002, de 12 de enero, de Responsabilidad Penal de los Menores, se incluye, como nueva competencia, la ejecución e las medidas judiciales de internamiento derivadas de la mencionada Ley Orgánica, así como la dirección, coordinación y supervisión de los recursos residenciales, tanto propios como concertados, de que dispone el IMME para la ejecución de estas medidas.

- Con el Decreto 63/2003, de 8 de mayo, el IMMF asume las competencias derivadas de la guarda y custodia de los menores en situación de desamparo o con medidas de protección, así como las de promover el desarrollo de políticas de reinserción social dirigidas a menores infractores; realizar actuaciones para la Fiscalía y Juzgados de Menores; ejecutar las medidas judiciales de internamiento en régimen cerrado, semiabierto y abierto; y asesorar, informar y orientar a los solicitantes de acogimientos y adopciones nacionales e internacionales, con todas las actuaciones que ello conlleva.
- Con la creación de la Consejería de Familia y Asuntos Sociales, por Decreto 61/2003, el IMMF dejó de ejercer las competencias relacionadas con la coordinación de las medidas que se adopten en materia de Familia, así como aquellas necesarias para el cumplimiento de la L.O. 5/2000, de 12 de enero, de Responsabilidad Penal de los Menores, atribuidas a la Agencia de la Comunidad de Madrid para la Reeducción y Reinserción del Menor Infractor. (Creada por Ley 3/2004, de 10 de diciembre). **Estos cambios se reflejan en la nueva estructura orgánica del IMMF, aprobada por Decreto 40/2005, de 14 de abril.**

A través de esta estructura, el IMMF se plantea específicamente:

- El desarrollo de los programas vinculados a la misión del Instituto.
- La mejora de la calidad de los servicios, para lo cual se usan las siguientes herramientas:
 - Cartas de servicio.
 - Optimización de los procedimientos de comunicación y gestión de los programas.
- La promoción de la actividad del IMMF a través de:
 - Una labor de sensibilización social en relación con sus programas y actuaciones.
 - Y asimismo difusión de la información a colectivos de profesionales en los que inciden los programas del instituto.

Actual estructura orgánica

La estructura del Instituto Madrileño del Menor y la Familia se compone de los siguientes Órganos de Gobierno, según el artículo 4 de la Ley 2/1996:

- Consejo de Administración
- Presidente del Consejo de Administración
- Director-Gerente

La composición del Consejo de Administración viene señalada en el artículo 6 de la Ley 2/1996, cuya redacción original fue modificada por el artículo 17.3 de la Ley 2/2004, de 31 de mayo, de Ordenación de Económica, Medidas Fiscales y Administrativas, quedando de la siguiente manera:

- Presidente del Consejo de Administración, cuyo puesto ostenta el titular de la Consejería de Familia y Asuntos Sociales.*
- Vicepresidente del Consejo de Administración, cuyo puesto ostenta el titular de la Viceconsejería de Familia y Asuntos Sociales.*
- Vocales del Consejo de Administración, que pueden variar de entre 10 a 13. Los Vocales son nombrados en representación de diferentes instancia, siendo éstas las siguientes:*
 - Los Vocales en representación de la Consejería de Familia y Asuntos Sociales son:
 - El titular de la Dirección General de Familia.
 - El titular de la Dirección General de Servicios Sociales.
 - El titular de la Dirección General de Inmigración, Cooperación al Desarrollo y Voluntariado.
 - El titular de la Secretaría General Técnica de la Consejería.
 - Los Vocales en representación de la Consejería de Educación son:
 - El titular de la Dirección General de Centros Docentes.
 - El titular de la Dirección General de Juventud.
 - Los Vocales en representación de la Consejería de Sanidad y Consumo¹⁸:
 - El titular de la Dirección General de Salud Pública, Alimentación y Consumo.
 - El Director-Gerente de la Agencia Antidroga de la Comunidad de Madrid.
 - Los Vocales en representación de la Consejería de Empleo y Mujer:
 - El titular de la Dirección General de la Mujer.

A propuesta de la Consejería de Familia y Asuntos Sociales, y por acuerdo del Consejo de Gobierno, pueden ser nombrados y cesados hasta un máximo de tres Vocales más, entre personas de reconocida competencia técnica, en relación con el objeto del Instituto.

Por último, en representación de la Consejería competente en materia de Justicia concurre como Vocal, el Director-Gerente de la Agencia de la Comunidad de Madrid para la Reeduación y Reinserción del Menor Infractor¹⁹.

- c) *Secretario del Consejo de Administración, que es el titular de la Secretaría General del Instituto.*

No obstante, también pueden concurrir a las reuniones del Consejo de Administración el Director-Gerente del IMMF, así como expertos designados por el Presidente del Consejo respecto de temas que hayan sido incluidos en el orden del día. Todos ellos tendrán voz, pero no voto en las reuniones del Consejo.

La Dirección-Gerencia es el órgano de gobierno del Instituto (artículo 2 del Decreto 40/2005). Su nombramiento, según regula el artículo 9.1 de la Ley 2/1196, se lleva a cabo según lo dispuesto en el artículo 13.1 a) de la Ley, de 19 de enero, de Administración Institucional de la Comunidad de Madrid: es decir mediante Decreto del Consejo de Gobierno, a propuesta del Consejo de Administración, o también podrá ser designado por el Consejo de Administración con previa autorización del Consejo de Gobierno, teniendo que ser publicado el nombramiento en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

La estructura de este Órgano de Gobierno se compone de tres Unidades Administrativas, a fin de desarrollar el ejercicio de las competencias que tiene atribuida. Tales Unidades son:

- a) *Subdirección General de Recursos y Programas.*
b) *Secretaría General, con rango de Subdirección General.*
c) *Subdirección General de Personal.*

La Dirección-Gerencia tiene atribuidas las funciones establecidas en el artículo 13.2 de la Ley 1/1984, de 19 de enero, de Administración Institucional de la Comunidad de Madrid, como así indican el artículo 9.2 de la Ley 2/1996, de creación del Instituto Madrileño del Menor y la Familia, y el artículo 2.1 del Decreto 40/2005, de 14 de abril, por el que se establece su estructura orgánica. Aparte de las funciones como Organismo Autónomo y las delegadas por el Consejo de Administración, el Decreto 40/2005, señala en el apartado segundo de su artículo 2 otras funciones específicas de la Gerencia, divididas en cuatro bloques de materias: Protección del Menor, Adopciones

y Acogimiento, Coordinación de Protección de Menores y en Infancia y Adolescencia.

Directores-gerentes IMMF

- D^a. Esperanza García García (nombrada por Decreto 152/1996, de 31 de octubre, del Consejo de Gobierno).
- D^a. Natalia Pujana Gáñez (nombrada por Decreto 167/2003, de 10 de julio, del Consejo de Gobierno).
- D. Juan José García Ferrer (nombrado por Decreto 344/2003, de 18 de diciembre, del Consejo de Gobierno).
- D^a. Paloma Martín Martín (nombrada por Decreto 88/2007, de 12 de julio, del Consejo de Gobierno)

NOTAS

¹ El Instituto depende ese año de la Consejería de Sanidad y Servicios Sociales y mantiene sus actividades hasta que las toma el IMMF creado ese año.

² Entre los centros residenciales hay diferente tipología, que se diversifica de 1992 a 1996. En principio hay centros de acogida (2 en 1993, con 70 plazas, que se mantienen en igual número en 1996), pisos tutelados (2 en 1993 con 16 plazas) y residencias (en el entorno de 20-25 entre 1992 y 1994, mientras que en 1996 hay 78 residencias con menos de 12 plazas —hogares—, 29 con más de 12 plazas, 2 centros de régimen especial, 7 para menores minusválidos y 5 para menores con otras necesidades).

³ Sin datos al no encontrar la Memoria correspondiente a ese año.

⁴ Desde este servicio se gestionan otras ayudas que van evolucionando, de forma que en 1996 las más importantes que da el Instituto son las ayudas económicas para apoyar la convivencia normalizada de menores, que ese año beneficiaron ya a 765 perceptores y 1.173 beneficiarios.

⁵ Por el RD 108/1995 y la Ley 40/2003 de 18 de noviembre de Protección a las Familias Numerosas. En 1993 se hizo un proceso de renovación automática que elevó el número de títulos renovados. A partir de 2004 las renovaciones se realizan en vez de cada dos años, cuando el hijo mayor llega a los 21 años.

⁶ En el año 2005 el registro de solicitudes para adopción nacional se cierra.

⁷ 90 solicitudes y 18 adopciones internacionales según otras fuentes del actual IMMF.

⁸ 21 según otras fuentes del actual IMMF

⁹ 56 según otras fuentes del actual IMMF

¹⁰ 87 según otras fuentes del actual IMMF.

¹¹ Se reorganiza el programa de adopción internacional en 1996 con la firma de un Convenio de colaboración de la Consejería de Sanidad y Servicios Sociales

y los Colegios Oficiales de Psicólogos y Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales de Madrid.

¹² 52,53% varones, 47,47% mujeres. 68,31% menores tutelados con domicilio de origen en el municipio de Madrid.

¹³ El 65,5% de los menores en guarda con residencia de origen en municipio de Madrid.

¹⁴ BOCM 2 de julio de 1996. Esta Ley ha sido después modificada por:

- Ley 14/2001, de 26 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas (BOCM 28 de diciembre de 2001).

- Ley 2/2004, de 31 de mayo, de Medidas Fiscales y Administrativas. (BOCM 1 de junio de 2004).

- Ley 3/2004, de 10 de diciembre, de creación de la Agencia de la Comunidad de Madrid para la Reeducción y Reinserción del Menor Infractor (BOC 14 de diciembre de 2004).

¹⁵ Mariano Baena del Alcázar, Curso de Ciencia de la Administración, vol. I.

¹⁶ Las funciones se modificaron en 2004, siendo la relación que se incluye esta última.

¹⁷ Decreto 40/2005, de 14 de abril.

¹⁸ Actualmente se denomina Consejería de Sanidad, por el Decreto 40/2007, de 28 de junio, por el que se modifican parcialmente las estructuras de las diferentes Consejerías de la Comunidad de Madrid

¹⁹ Se añade este nuevo apartado 6 a la letra c) del artículo 6.1, mediante la Quinta Disposición Final de la Ley 3/2004, de 10 de diciembre, por la que se crea la Agencia de la Comunidad de Madrid para la Reeducción y Reinserción del Menor Infractor.

Once años de historia del IMMF

Actuales Programas

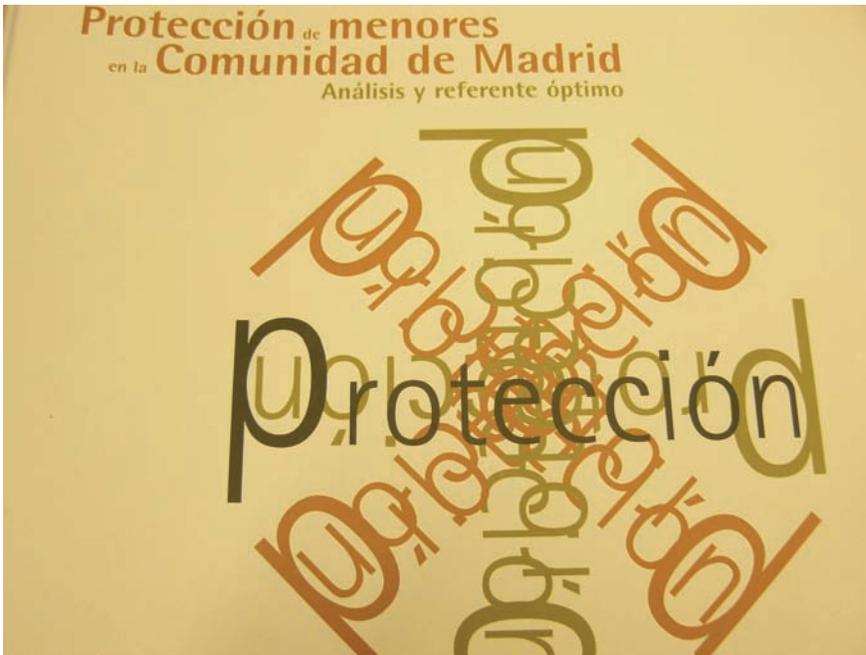
El catálogo de programas del Instituto se ha ido diversificando y ampliando respecto a los gestionados por el anterior IMAIN y por las estructuras administrativas que en años anteriores se hicieron cargo de la protección de los menores y de la familia en la región. Como ejemplo, desde 1997 había en el IMMF un programa de menores en conflicto social (que ese año atendió a 1.149 menores, ejecutándose 172 medidas judiciales en centros y 977 en medio abierto, alcanzando en el año 2000 2.570 medidas judiciales ejecutadas por el IMMF, 229 de internamiento en centros y 2.341 por el equipo de educación en medio abierto; descendiendo en 2002 la ejecución de medidas judiciales a 1.881, aunque aumentan las de internamiento a 410 y decaen a 1.471 las medidas en medio abierto), pero desde 2005 las competencias de menores infractores están en la Agencia de la Comunidad de Madrid para la Reeducción y Reinserción del Menor Infractor. Los últimos 5 nuevos programas incorporados son los de servicio de apoyo a familias adoptantes y acogedoras, el centro de atención terapéutica a menores víctimas de abusos sexuales, asistencia psicológica e intervención con menores que sufren acoso escolar y el servicio www.ciberfamilias.com.

Los actuales Programas del IMMF son los siguientes:

- *Programa de protección de menores en situación de riesgo o desamparo:*
La Comunidad de Madrid, mediante la Comisión de Tutela del Menor del Instituto Madrileño del Menor y la Familia, creada en 1988, asume legalmente la tutela de menores en situación de desamparo y la guarda temporal de menores, en este último caso, a petición de sus padres o tutores, de conformidad con el Código Civil.

Tanto la tutela como la guarda se definen actualmente como medidas de protección del menor y, en concreto la tutela, declara la situación de desamparo y suspende provisionalmente la patria potestad del padre y de la madre o del tutor o tutores, asumiendo la Comunidad el ejercicio de la misma. La Administración ejerce las funciones guardadoras cuando el padre y la madre o los tutores lo solicitan por existir circunstancias graves y temporales que les impidan ejercerla, formalizándose en un contrato.

- *Programa de acogimiento en familia no biológica:*
Supone la integración de un niño que se encuentra dentro del sistema de protección de la Comunidad en la familia que lo acoge, proporcionándole un ambiente adecuado a sus necesidades especiales. Existen acogimientos temporales o permanentes, así como acogimientos especiales para niños que presentan determinadas dificultades. Se distingue también en administrativo o judicial según su formalización. Se adopta como forma de ejercicio de la tutela o la guarda, o como medida independiente. En 2006 se realizaron 185 nuevos acogimientos en familia seleccionada.
- *Programa de adopciones:*
Este programa se dirige a menores susceptibles de ser adoptados, es decir, menores declarados en abandono por la autoridad pública competente del país de origen y conforme a sus requisitos así como a aquellas familias y personas que potencialmente pueden adoptar y cumplan con los requisitos de idoneidad correspondientes. El número de niños y niñas adoptados por familias residentes en Madrid durante 2006 han sido 673 en adopción internacional y 108 en la nacional.
- *Programa de acogimiento residencial:*
Tiene como fin acoger, atender y educar a los menores en situación de riesgo social o desamparo en residencias, instituciones dependientes o colaboradoras con el IMMF, de modo temporal, en tanto se promueve su integración sociofamiliar. La disponibilidad actual de plazas son 1.838 (2006) con una ocupación cercana al 90% de su capacidad.
- *Programa de atención temprana:*
Intervenciones dirigidas a la población infantil de cero a seis años, a sus familias y al entorno, que tienen por objetivo dar respuesta en el menor plazo posible a las necesidades transitorias o permanentes que presentan los niños con trastornos en su desarrollo o que tienen riesgo de padecerlos. La Comunidad de Madrid ofrece actualmente un servicio especializado de atención temprana en centros concertados con el IMMF y durante el año 2006 se ofrecieron un total de 1.993 plazas en 28 centros, atendándose a



Portada de los Cuadernos Técnicos del IMMF nº 1. 2007.

2.506 niños. Un avance importante ha sido la gratuidad del 100% de las plazas para los usuarios.

- *Programa de intervención integral con menores en riesgo social:*

Este programa se destina a la atención a menores en situación de riesgo social y está integrado por dos proyectos cuya diferencia sustancial radica en la edad de acogida inicial de los menores atendidos:

- El proyecto ADRIS atiende a adolescentes en situación de riesgo social entre 12 y 17 años.
- El proyecto INDIS atiende a menores entre 6 y 7 años también en situación de riesgo social.

Su objetivo —según se describe en documentación del propio Instituto— es *estimular y potenciar el desarrollo personal y social del menor trabajando aspectos emocionales, cognitivos y conductuales que le ayuden a crear su propia identidad, promoviendo actividades enriquecedoras y experiencias relacionales positivas*. Este programa se ofrece en 11 centros de la Comunidad de Madrid y durante el año 2006 se ha atendido a 481 menores y 373 familias.

- *Programa CEDIN:*
Tiene como finalidad apoyar, promover y mantener la red de centros de día y servicios de prevención de situaciones de desventaja o dificultad social en infancia y adolescencia autorizados en la Comunidad de Madrid. El número de centros subvencionados en 2006 fue de 74, y el total de menores atendidos en los mismos 7.195.
- *“Teléfono del menor”:*
Es un servicio especializado de atención telefónica al que pueden dirigirse niños, adolescentes y adultos para consultar cualquier tipo de problemática relacionada con menores. Durante el año 2006 atendió un total de 2.115 llamadas (900 de menores y 1.215 de adultos).
- *Programa de inserción sociolaboral para jóvenes con dificultades sociales:*
Su objetivo es favorecer la inserción laboral de jóvenes con dificultades sociales, mediante procesos formativos adaptados a su situación. Consta de 100 plazas distribuidas en dos talleres de formación, uno de informática y otro de hostelería, en los que se formaron en 2006 150 adolescentes de la Comunidad de Madrid de entre 16 y 17 años.
- *Puntos de encuentro familiar:*
Es un recurso dirigido a las familias en proceso de ruptura, que necesitan un apoyo técnico y neutral que facilite las relaciones entre los menores y sus familiares con los que no convive habitualmente. Durante el año 2006 se atendieron a 457 usuarios.
- *Atención y asistencia integral a menores víctimas de abuso sexual (CIASI):*
Se trata de un servicio especializado de asistencia al menor víctima de abuso sexual y a su familia, así como de intervención con ofensores menores de edad. Durante el año 2006 se atendieron 240 casos.

Evolución en los recursos

A través de los siguientes cuadros, puede observarse la evolución de la adopción nacional e internacional y del acogimiento familiar en la Comunidad de Madrid desde 1997, y asimismo de otras medidas de protección: guardas y tutelas.

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Expedientes abiertos	2.550	2.220	2.911	2.573	2.454	2.570	2.578	3.047	2.934	3.751
Comisión Tutela										
Guardas asumidas	425	383	409	349	328	344	401	338	3692	336
Varones	219	199	223	188	180	187	235	184	184	195
									(49,9%)	(58%)
Mujeres	206	184	186	161	148	157	166	154	185	141
									(50,2%)	(42%)
Tutelas asumidas	530	553	998	781	780	750	873	840	1.577 ³	898
Varones	300	313	650	466	485	477	539	511	1.064	502
									(67,5%)	(55,9%)
Mujeres	230	240	348	315	295	273	334	329	513	396
									(32,5%)	(44,1%)
Adopción y acogimiento familiar										
Solicitudes	596	761	1.321	1.020	1.216	1.421	1.482	2.408	1.902	2.745
Adopción nacional	0	0	437	0	0	0	0	905	0	905
Adopción internacional	515	680	850	917	1.097	1.297	1.296	1.345	1.660	1.691

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Adopción y acogimiento familiar (cont.)										
Acogimientos familiares	81	81	76	103	119	124	186	158	242	149
Menores implicados	386	493	682	891	679	666	683	1.047	1.007	966
Adopción nacional	55	65	42	51	45	44	62	59	62	108
Adopción internacional	234	359	567	760	574	526	474	841	740	673 ⁴
Acogimientos familiares	97	69	73	80	60	98	155	147	205	185

Fuente: Instituto Madrileño de Estadística (Memorias Anuales Consejerías).

Evolución de la adopción en la Comunidad de Madrid

Los años anteriores a la creación del IMMF son claves para entender la evolución de la adopción. En los años 70 la media de la adopción nacional en la región —la internacional es inexistente— se sitúa en torno a 150 casos, reduciéndose a 64 en 1993, tras la unificación en la Comunidad el año anterior de las adopciones y los acogimientos en una misma área, siguiendo la pauta de la ley 21/1987 que incluyó la adopción entre las medidas de protección de menores y acabó con la adopción entre particulares. La segunda fecha que marca una evolución es 1995, cuando las adopciones nacionales se mantienen en una media de 50 desde 1994 y las internacionales se incrementan drásticamente hasta las 87. Ese primer impulso de la adopción internacional, que no sólo se produce en Madrid sino en el conjunto de las Comunidades, obligó a las distintas administraciones a hacer un esfuerzo en los procesos de adopción para garantizar la legalidad, la transparencia y el respeto a los principios de interés del niño y subsidiariedad de la adopción. La evolución en Madrid se mantiene desde 1996 con una media en torno a los cincuenta casos en la adopción nacional y un incremento progresivo en la internacional, que en 2004 alcanzaron su tope (841), descendiendo a 740 en 2005 y 673 en 2006. 1996 representa también un cambio en la legislación civil española que, mediante la Ley Orgánica 1/1996, de Protección Jurídica del Menor, incluye en el artículo 176 del C.C. la exigencia de idoneidad del adoptante o adoptantes, acreditada mediante declaración de idoneidad por parte de la Administración

competente, regulándose por primera vez en nuestra legislación la adopción internacional.

Madrid no ha seguido en el tema de la adopción un proceso muy diferente al de otras Comunidades, aunque podemos afirmar que la Administración de la Comunidad de Madrid se distingue en esta materia por haber sido pionera al comprender que había que entrevistarse con las administraciones de los países de origen de la adopción. Desde hace cinco años se vio claro que había que ir a estos países, lo que propició el encuentro de responsables del IMMF con las entidades a su vez responsables de la adopción en: India, China, Rusia, Colombia, Panamá, Bulgaria, Ucrania, Etiopía, Nepal⁵ y Ecuador, en algunas de estas ocasiones de forma conjunta con otras Comunidades y en otras solos. Hay que hacer constar que Asia, fundamentalmente China, es origen del 33% de la adopción internacional en la Comunidad madrileña. Nepal hasta 2006 e India son los siguientes países destacados de este Continente. De Europa procede, concretamente de Rusia, el 20% de las adopciones internacionales en la región, siendo Ucrania otro país destacado, ya que en Rumanía finalizó la adopción internacional en 2001 y en Bulgaria está decayendo progresivamente. De América Latina procede otro 20% de los niños recibidos en adopción en la Comunidad de Madrid, siendo Colombia el principal país de origen de esta adopción. Otra cuestión en la que Madrid ha sido pionera, junto con Cataluña y Andalucía, es en la formación obligatoria de la familia previa a la adopción, que en nuestra Comunidad comenzó a ponerse en marcha en 1999. Lo mismo puede decirse de la puesta a disposición de las familias de un sistema de apoyo postadoptivo, que en la Comunidad madrileña funciona desde septiembre de 2005.

La Encuesta Estatal de Salud en Adopción 2004 (de la Coordinadora de Asociaciones en Defensa de la Adopción y el Acogimiento) pone de manifiesto que la primera visita al pediatra después de la adopción se realiza dentro de la primera semana de llegada en el 69% de los casos consultados, en la segunda semana el 13% y en la tercera o cuarta el 15%, más tarde sólo se produce en un 3% de los casos. La mayoría de las familias adoptantes (casi el 70%) en la Comunidad de Madrid elige además un centro sanitario público de la propia región (en 46,2% de los casos en un hospital público y el 32,8% en su centro público de zona). Las familias aseguran disponer de algún dato previo sobre el estado de salud del menor, pero son poco más que el peso y talla o el listado de vacunaciones. Es decir que la información sanitaria sobre el menor que se recibe en su país de origen es muy limitada.

Evolución en la tutela y acogimiento

Actualmente están bajo tutela de la Comunidad de Madrid 4.578 menores, de los que 1.836 residen en algún centro de protección, mientras los restantes 2.742 menores conviven con una familia de acogida, familias que tienen el apoyo de la administración autonómica, desde deducciones fiscales a ayudas directas. Los acogimientos familiares se han ido incrementando de forma imparable desde 1998 (69 nuevos acogimientos efectivos) hasta los 200 anuales actuales.

Los expedientes abiertos cada año por la Comisión de Tutela de la Comunidad de Madrid se mantienen desde 1997 en una media anual entre los 2.500 y 2.900, llegando a los 3.751 expedientes abiertos en 2006. No así el número de nuevas tutelas y guardas que se asumen por la Comunidad de Madrid cada año, ya que mientras las tutelas se han incrementado desde 1997 (530 tutelas asumidas) hasta las 873 de 2003, estabilizándose en 840 en 2004 y con un pico importante en 2005 (1.577, siendo la mayoría de menores de procedencia extranjera), las guardas asumidas se mantienen estables en una media de 371 nuevas cada año desde 1997 a 2005.

El IMMF actualiza su política de tutela impulsando, entre otras prioridades, la participación social de los menores tutelados. En este sentido ha creado una Comisión Embajadora, órgano que representa a todos los niños y niñas tutelados que residen en centros de protección e intenta fomentar su participación en las actividades de los centros. La Comisión Embajadora está integrada por menores elegidos por sus propios compañeros para representarles.

Evolución de los centros

La evolución de la integración de los menores en centros ha sido importante en la etapa que lleva funcionando el IMMF, con una reducción paulatina de los internamientos residenciales, a la vez que diversificación en las mismas, atendiendo a una política de desinternamiento y de integración de los menores en entornos que pretenden asimilarse a una situación de normalidad. En 1998 el IMMF gestionaba 2.001 plazas residenciales en 123 centros; en 2005 las plazas se mantienen en el entorno de las 2.000 (1.907) en 127 centros y en 2006 se reducen a 1.857, con un grado de ocupación media del 90% de la capacidad de la red residencial para menores en la Comunidad de Madrid. La red de infancia se complementó ese año

PROGRAMA DE ACOGIMIENTO EN FAMILIA NO BIOLÓGICA

Si tienes amor de sobra, da ese amor a los que lo hacen falta y si no te sobra también, porque seguro que hay un hueco en tu corazón para otros.



CONSEJERÍA DE FAMILIA
Y ASUNTOS SOCIALES

Instituto Madrileño del Menor y la Familia

Comunidad de Madrid

Programa de Acogimiento Familiar.

mediante concertos y subvenciones con la iniciativa social y privada en proyectos comunes de intervención en los ámbitos de la convivencia natural de los niños: la familia, el barrio, la escuela, el pueblo. La evolución de los centros no residenciales ha ido hacia arriba en el mismo periodo, pues si en

1998 funcionaron 68 Centros de Día en la Comunidad de Madrid, atendiendo a más de diez mil menores en su entorno de convivencia, en 2005 los Centros de Día suman ya 123 y 23 los de Atención Temprana no residenciales.

En resumen, los programas de Acogimiento Residencial han cambiado radicalmente desde que la Comunidad de Madrid se hizo cargo de las competencias, en un proceso que no puede considerarse nunca concluido. Los nuevos programas consideran el acogimiento residencial como medida temporal en lo posible y de carácter preventivo. Por ello se tiende a equipamientos pequeños y en el entorno donde residía el menor antes de tomarse la medida de protección, siempre que sea posible.

Un paso importante para unificar criterios en la red de centros de la Comunidad fue la publicación en 1998 del **Estatuto de Residencias de Atención a la Infancia y Adolescencia**, que establece una diversificada tipología de los centros:

- Residencias de Primera acogida (por procedimiento de urgencia).
- Residencias de Primera Infancia (de cero a seis años).
- Residencias Infantiles (mayores de tres años).
- Residencias y Pisos Juveniles (adolescentes mayores de 13 años).
- Hogares (niños y adolescentes para los que se prevé un largo internamiento).
- Residencias especializadas (en función de las necesidades especiales de los niños o adolescentes).
- Residencias para el cumplimiento de medidas judiciales (en régimen abierto, semiabierto o cerrado).

En 1997 las residencias se distinguían en:

- Centros de acogida de protección (1-55 plazas).
- Centros de acogida en régimen especial (1-15 plazas).
- Centros residenciales de protección:
 - Con más de 12 plazas (29-1.293 plazas).
 - Con menos de 12 plazas (71-575 plazas, que aumentan a 76 en 2001).
- Centros residenciales de régimen especial (2-32 plazas). Son las residencias Altamira y Renasco para chicos y chicas mayores de 12 años con medida judicial de internamiento. En 2001 se suman a estos centros de régimen especial otros dos, El Madroño (propio) y El Pinar (concertado). En 2002 se suman a éstos dos nuevos centros para ejecución de



Cartel Participación Social de la Infancia.

medidas judiciales de internamiento en régimen semiabierto: Peñalara y El Laurel (concertados). Además se inicia ese año también el internamiento terapéutico, incorporándose una nueva residencia para menores para ejecución de medidas judiciales de internamiento terapéutico por consumo de drogas de la Agencia Antidroga, Los Álamos, con 10 plazas y todavía ningún residente en 2002.

- Especializados:
 - Para menores con discapacidad (7-73 plazas en 1997).
 - Para menores con otras necesidades (8-37 plazas).

Los 15 centros especializados de 1997 se mantienen en 2002 (con 135 plazas), todos ellos concertados menos Ángel de la Guarda, que es propio aunque con una sola plaza en 2002. Dos de los 15 centros que funcionan para menores con discapacidad el año 2002 se sitúan fuera de la Comunidad, uno en Burgos y otro en Málaga, con 14 plazas y 11 usuarios el citado año.

En 2005 las plazas residenciales (1.907) se distribuyen en los siguientes centros, según la tipología aprobada por el Estatuto de Residencias de Atención a la Infancia y la Adolescencia:

- Centros de acogida urgente 2-ICE y Hortaleza (67 plazas, que se mantienen desde 2002 hasta 2006).
- Residencias primera infancia 5 (156 plazas, también mantenidas desde 2002 hasta 2006). Las residencias son La Casa Nueva y Henares (concertadas); Rosa en el Paseo de La Habana (histórica residencia llamada así por acoger a las niñas, mientras que se llamó “Azul” a la residencia de Arturo Socia para niños, actualmente conservatorio), Valle y Casa de los Niños (propias).
- Infantiles 19 (605 plazas). La mayor parte de estas residencias son propias (17) y sólo la de Getafe y la Palomeras en Puente de Vallecas están concertadas. El número de residencias infantiles se mantiene en 2006.
- Hogares infantiles 54 (525 plazas). El número de hogares se amplió en los últimos años desde los 48 de 2002, aunque en 2006 se reducen a 12.
- Recursos de adolescentes 29 (329 plazas). En 2006 se reduce su número.
- Específicos discapacidad 13 —en distintos municipios, desde Madrid a Pozuelo de Alarcón, Majadahonda, Rivas-Vaciamadrid, Fuenlabrada y uno de los centros situado en Toledo— (134 plazas, prácticamente mantenidas desde 2002, aunque el número de centros se ha reducido en 2 desde ese año). En 2006 se amplían a 20, todos ellos concertados.
- Tratamiento terapéutico 5 (87 plazas, ampliadas en 77 nuevas desde 2002). Desde 2002 en que se creó el primero de estos centros, se han incrementado en 4.

	1997	1999	2000	2001	2002	2005	2006
Residencias de Infancia y Adolescencia							
Centros residenciales (total)	119	138	131	131	121	127	128 ⁶
Plazas	2.080	1.899	1.508	1.864	1.834 ⁷	1.907	1.857
Centros no residenciales							
Centros de Día propios y concertados	2	5 ⁸	49	4	7 ¹⁰		11
Centros de Día subvencionados	51	65	65	62	92	123	74
Centros de Atención Temprana y/o menores con discapacidad ¹¹	-	-	-	10	22	23	28 ¹²

Fuente: Memorias Anuales de las Consejerías de: Sanidad y Servicios Sociales / Servicios Sociales / Familia y Asuntos Sociales.

Acogimiento residencial para menores con discapacidad

Las Residencias para menores con discapacidad están enmarcadas en el II Plan de la Infancia y Adolescencia- Acogen a niños/as y adolescentes con medidas de protección y discapacidad física, intelectual o sensorial, que por necesitar una atención muy individualizada, requieren de un recurso residencial específico. El IMMF tiene concertadas actualmente 134 plazas en 13 recursos residenciales, gestionados por 12 Entidades. Cada uno de los centros que componen la red de residencias para menores con discapacidad tiene un perfil de atención específico según los siguientes aspectos: tramo de edad de los menores, tipo de minusvalía, grado, necesidad de cuidados sociosanitarios y la existencia de trastornos de salud mental o de conducta asociados. Los menores que acogen estas residencias están escolarizados en centros de Educación Especial y en Talleres formativos adaptados a sus necesidades específicas, sin perder la relación familiar si ésta existe.

El servicio de atención temprana

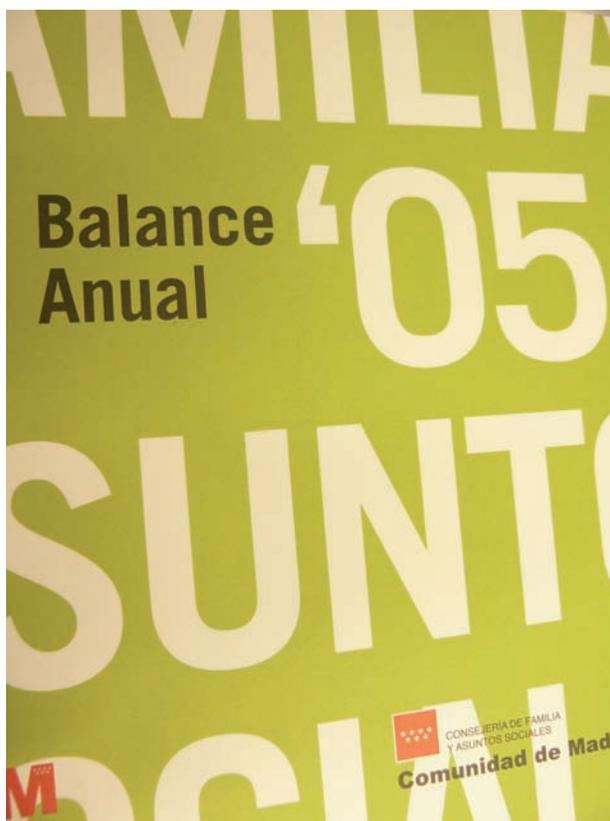
En 2006 se atendió a 2.506 menores con discapacidad por el servicio de atención temprana; mientras que el Programa de respiro familiar de apoyo a familias con menores con discapacidad atendió a 429 niños en 2005, el 80% con edades entre 10 y 18 años. Hay que señalar que las cifras de 2007 variarán, ya que en 2006 el IMMF decidió proceder a contratar las plazas subvencionadas para crear una red única de Centros de Atención Temprana que inicia el año 2007 con 1.947 plazas concertadas y gratuitas para los usuarios, lo que supone un importante aumento desde 1996, en que había 876 plazas y incluso con referencia a dos años antes (en 2003 había 1.450 plazas de atención temprana). La inversión por menor en atención temprana alcanza los 10.584 euros en 2006.

Evolución de los programas del IMMF

En el siguiente cuadro se recoge la evolución en el número de menores atendidos por prestaciones definidas en varios programas del IMMF:

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Prestaciones menores atendidos										
Ayudas para estudiantes en residencias de menores. Becas concedidas	63	73	68	73	60	51	37	44	44	46
Programa INSOL. Inserción sociolaboral para jóvenes con dificultades sociales	- 13	-	171 ¹⁴	152	160	141	150	196	147	150
Programa ADRIS. Atención a adolescentes en riesgo Social (12 a 17 años)	-	-	-	215	214	300	300	318	334	
Programa URBAN II.	-	-	-	75	128	95	96	130	130	481
Proyecto INDIX "Atención a menores en dificultad social"										
Programa de "Atención a menores con discapacidad"	1.396 ¹⁵	-	1.853 ¹⁶	1.243 ¹⁷	1.014	609	675	668	1.064	2.506
...Ayudas Convivencia Normalizada Preceptores	984	1.168	1.175	1.114	1.168	1.048	1.114		1.907	1.172-
Teléfono del Menor							425		676	900
Usuarios atendidos menores	-	-	-	-	-	-	976	-	1.547	1.215
Usuarios adultos										

Fuente: Instituto Madrileño de Estadística/ Memorias Anuales de las Consejerías de: Sanidad y Servicios Sociales / Servicios Sociales / Familia y Asuntos Sociales.



Anuario Consejería de Familia y Asuntos Sociales. 2005.

Nuevos programas para la atención a problemas con nuevas características

En 2005 se subvencionaron 57 proyectos en el ámbito local para prevenir la violencia familiar, promover la participación infantil, desarrollar programas de mediación y crear puntos de encuentro familiar. Ese mismo año el presupuesto global para estos proyectos se amplió en un 50% al de dos años antes. Los Puntos de Encuentro Familiar son ya 4 en 2005 (304 casos atendidos) y 6 en 2006 (457 casos atendidos). En 2005 empieza a funcionar también un programa de atención psicoterapéutica a familias y es también nuevo el Programa CIASI, de atención y asistencia al menor víctima de abuso sexual y a su familia, atendándose en 2006 a 457 familias.

Evolución en la familias numerosas en la Comunidad de Madrid

Como en el resto de España, en la Comunidad de Madrid se observa una evolución decreciente en el número de familias que cumplen las condiciones de familia numerosa en estos años. Los nuevos títulos se mantienen, no obstante, en el entorno de los 8.000, mientras la renovación decae.

	1997	1998	1999	2000	2001
Familias numerosas					
Títulos concedidos en el año ¹⁸	26.039	36.543	22.620	33.745	21.646
Nuevos	8.460	6.954	5.453	5.013	6.420
Renovados	17.579	29.589	17.167	28.732	15.226

	2002	2003	2004	2005	2006
Familias numerosas					
Títulos concedidos en el año	31.492	52.982	19.177 ¹⁹	18.150	18.474
Nuevos	6.183	7.041	8.740	7.605	8.392
Renovados	25.309	45.941	10.437	10.545	10.082

Fuente: Instituto Madrileño de Estadística/ Memorias Anuales de las Consejerías de: Sanidad y Servicios Sociales / Servicios Sociales / Familia y Asuntos Sociales.

NOTAS

¹ 39,2% niñas y 60,8% niños.

² 120 de procedencia extranjera.

³ 902 de procedencia extranjera.

⁴ 73,7% niñas y 26,3% niños.

⁵ Era el segundo país de origen de la adopción internacional hasta que en 2006 cerró la adopción.

⁶ 2 centros de acogida urgente, 5 residencias de primera infancia, 18 residencias infantiles, 49 hogares infantiles, 35 recursos para adolescentes y 19 centros residenciales específicos.

⁷ 446 propias y 1.388 concertadas.

⁸ 4 del programa URBAN con 359 plazas y el Centro Virgen de África (Fundación Tomillo), con 208 plazas para menores.

⁹ 3 del Programa URBAN, con 131 plazas y Virgen de África con 208 plazas para menores.

¹⁰ 5 contratados a través del programa ADRIS (192 plazas) y 2 del programa INDIS (75 plazas).

¹¹ Incluye concertados y subvencionados.

¹² En este año se procede a contratar las plazas inicialmente subvencionadas, creándose una red única de Centros de Atención Temprana sostenidos con fondos públicos, que en 2007 cuenta ya con 1.947 plazas concertadas y otras 46 subvencionadas.

¹³ En esta fecha funcionan 13 talleres concertados, con 284 plazas.

¹⁴ Se mantienen otros 12 talleres subvencionados con 329 plazas. Las plazas incluidas en el cuadro son las disponibles en 2 centros de Inserción sociolaboral ya del programa INSOL según la memoria de la Consejería de Servicios Sociales correspondiente a 1999.

¹⁵ Sumadas plazas para Atención Temprana (1.034) y en programas de estancias de fin de semana y una semana.

¹⁶ Sumadas plazas para Atención Temprana (1.173) y en programas de estancias de fin de semana y una semana.

¹⁷ Sumadas plazas para Atención Temprana (633) y en programas de estancias de fin de semana y una semana.

¹⁸ Por el R.D. 108/1995 del BOE 4 de noviembre y Ley 40/2003 de 18 de noviembre (BOE 19 de noviembre de 2003) de Protección a las Familias Numerosas. Durante el año 2003 tuvo lugar un proceso de renovación automática que elevó de forma significativa el N° de títulos renovados.

¹⁹ A partir del año 2004 las renovaciones de títulos sólo se realizan cuando el hijo mayor alcanza la edad de 21 años, en lugar de cada dos años como ocurría con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 40/2003.

Anexos

Cronología e índice de legislación

1978

La Constitución Española de 1978, en su artículo 148.1 faculta a las Comunidades Autónomas a asumir competencias en materia de asistencia social.

1981

Ley 11/1981, de 13 de mayo, de Modificación del Código Civil en materia de filiación, patria potestad y régimen económico del Matrimonio.

1982

Ley 1/1982, de 5 de mayo, de protección civil del derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen.

Ley 13/1982, de 7 de abril, de integración social de los minusválidos.

1983

Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid. En el artículo 26.1.24, la Comunidad asume la competencia exclusiva en materia de protección y tutela de menores y desarrollo de políticas de promoción integral de la juventud.

Ley 13/1983, de 14 de octubre, de reforma del Código Civil en materia de tutela.

1984

Real Decreto 1095/1984, de 29 de febrero. Traspaso, a la Comunidad de Madrid, de funciones y servicios del Estado en materia de protección de menores.

Ley 9/1984, de 30 de mayo, de creación de Servicio Regional de Bienestar Social.

Ley 11/1984, de 6 de junio, de Servicios Sociales (Vigente hasta el 15 de abril de 2003).

Decreto 63/1984, de 14 de junio. Adscripción de funciones y servicios transferidos en materia de Protección de Menores a la Consejería de Educación y Juventud. Derogado por Decreto 22/1992, de 30 de abril, por el que se adscriben a la Consejería de Integración Social funciones de protección de menores, hasta ahora ejercidas por la Consejería de Educación y Cultura.

Decreto 80/1984, de 26 de julio. Extinción de la Junta Provincial de Protección de Menores.

1985

Real Decreto 2077/1985, de 9 de octubre. Ampliación de los medios adscritos a los servicios traspasados.

1986

Decreto 106/1986, de 20 de noviembre. Creación de la Red Única de Menores Protegidos. Derogado Por Decreto 22/1992, de 30 de abril, del Consejo de Gobierno, por el que se adscriben a la Consejería de Integración Social funciones de protección de menores, hasta ahora ejercidas por la Consejería de Educación y Cultura.

1987

Ley 21/1987, de 11 de noviembre, que modifica el Código Civil, y la Ley de Enjuiciamiento Civil en materia de adopción y protección de menores.

1988

Decreto 20/1988, de 12 de mayo, de creación de la Comisión Interdepartamental de la Juventud.

Decreto 49/1988, de 5 de mayo. Adscripción de funciones en materia de protección de menores, acogimiento y adopción a la Consejería de Integración Social.

Decreto 121/1988, de 23 de noviembre. Procedimiento de constitución y ejercicio de tutela y guarda de menores desamparados.

1989

Real Decreto 405/1989, de 21 de abril, sobre ampliación de medios adscritos a los servicios traspasados a la Comunidad de Madrid en materia de protección de menores.

Decreto 74/1989, de 8 de junio, por el que se regula el Consejo Asesor de Bienestar Social.

20 de noviembre de 1989. Convención sobre los Derechos del Niño Asamblea General de las Naciones Unidas. España ratificó el 30 de noviembre de 1990.

1990

Decreto 2/1990, de 25 de enero, regulador del régimen jurídico aplicable a los conciertos, subvenciones y ayudas en materia de servicios sociales.

Decreto 73/1990, de 19 de julio, por el que se crea el Ingreso Madrileño de Integración.

Ley 8/1990,. De 10 de octubre, Reguladora de las actuaciones inspectoras y de control de los centros y servicios de Acción Social.

Decretos 6/1990, de 26 de enero, y 91/1990, de 26 de octubre, por los que se crea el registro de entidades y se establece el régimen de autorización de servicios y centros de acción social, respectivamente.

Decreto 613/1990, de 6 de noviembre, de la Consejería de Integración Social, por el que se desarrolla el Decreto 6/1990.

Orden 612/2003, de 6 de noviembre, de la Consejería de Integración Social, por la que se desarrolla el Decreto 91/1990, relativo al régimen de autorización de servicios y centros de acción social.

Instrumento de Ratificación de 30 de noviembre de 1990 de la Convención de 20 de noviembre de 1989 sobre los Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas.

1991

Orden 175/1991, de 18 de marzo, por la que se desarrolla el decreto 121/1988 de 23 de noviembre, en materia de promoción del acogimiento de menores y de la adopción.

1992

Decreto 22/1992, de 30 de abril. Adscribe a la Consejería de Integración Social las funciones que corresponden a la Comunidad de Madrid en materia de protección a los menores (que venía ejerciendo la Consejería de Educación y Cultura).

Se crea por Decreto 37/92, de 22 de mayo el Instituto Madrileño de Atención a la Infancia, como órgano de gestión sin personalidad jurídica, adscrito a la Consejería de Integración Social.

Ley Orgánica 4/1992, de 5 de junio, sobre Reforma de la Ley Reguladora de la Competencia y el Procedimiento de los Juzgados de Menores.

Decreto 71/1992, de 12 de noviembre, modifica el decreto 121/1988 regulador del procedimiento de constitución y ejercicio de la tutela y guarda del menor.

1993

29 de mayo de 1993. Convenio de La Haya relativo a la protección del niño y a la cooperación en materia de adopción internacional. España lo ratificó el 11 de julio de 1995.

Real Decreto 2233/1993, de 17 de diciembre. Ampliación de medios adscritos a los servicios del Estado traspasados en materia de protección de menores.

1994

Decreto 1/1994, de 13 de enero, por el que se adscriben a la Consejería de Integración Social los medios estatales transferidos como ampliación del traspaso de protección de menores.

Ley 25/1994, de 12 de julio, por la que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 89/552/CEE, sobre Coordinación de Disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados Miembros relativas al ejercicio de actividades de Radiodifusión televisivas.

Decreto 89/1994, de 16 de septiembre, por el que se complementa el régimen jurídico del servicio público de atención a personas con minusvalía, afectados de deficiencia mental, en centros residenciales, centros de día y centros ocupacionales.

Diciembre: se aprueba el I Plan de Atención a la Infancia y Adolescencia de la Comunidad de Madrid, 1995/2001.

1995

La Ley 6/1995, de 28 de marzo, de Garantías de los Derechos de la Infancia y la Adolescencia de la Comunidad de Madrid, atribuye al IMAIN la promoción y coordinación de las políticas integrales para el bienestar y la igualdad del conjunto de los menores de la Comunidad de Madrid.

Orden 11/1995, de 23 de junio, regula la tramitación de los expedientes de Adopción Nacional de menores en la Comunidad de Madrid.

Decreto 262/1995, de 19 de octubre. El órgano de Gestión Instituto Madrileño de Atención a la Infancia, pasa a adscribirse a la Consejería de Sanidad y Servicios Sociales, como administración Institucional.

Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal (tipifica delitos y faltas, entre ellos el maltrato, abandono familiar, abandono de menores, corrupción de menores, exposición de niños, etc.).

1996

Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor. Proclama el interés superior del menor, recoge la obligación de denuncia y de auxilio inmediato).

Mediante la Ley 2/1996 de 24 de julio (modificada parcialmente por la Ley 18/2000, de 27 de diciembre), se crea el Instituto Madrileño del Menor y la Familia, configurado como organismo autónomo adscrito a la Consejería de Sanidad y Servicios Sociales, como Administración Institucional.

Ley 5/1996, de 8 de julio, de Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid.

Decreto 152/1996, de 31 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se nombra a D^a Esperanza García García, Directora-Gerente del IMMF.

Decreto 167/1996, de 14 de noviembre, de creación de los “Premios Instituto Madrileño del Menor y la Familia”.

Orden 270/1996, de 20 de noviembre, de Desarrollo del Decreto 2/1990, relativa al régimen jurídico de ayudas en materia de servicios sociales (regula las ayudas económicas individuales para apoyar la convivencia normalizada de menores).

Decreto 192/1996, de 26 de diciembre. Acreditación y funcionamiento de las instituciones colaboradoras de adopción internacional.

1997

Ley 1/1997, de 21 de febrero, de Mediación Familiar en la Comunidad de Madrid.

Acuerdos de 17 de marzo de 1997, del IMMEF, por los que se delega en la Directora Gerente la competencia de concesión y denegación de acreditaciones como entidades colaboradoras de adopción internacional; se delega igualmente competencias en materia de contratación; y se delega la competencia de conceder subvenciones en el ejercicio de sus actividades.

1998

Decreto 73/1998, de 8 de mayo, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba la estructura orgánica del Organismo Autónomo Instituto Madrileño del Menor y la Familia. Derogado por Decreto 59/2002.

Decreto 88/1998, de 21 de mayo. Estatuto de las Residencias de Atención a la Infancia y la Adolescencia.

Decreto 109/1998, de 18 de junio. Es norma general que modifica y actualiza la zonificación de servicios sociales.

Decreto 198/1998, de 26 de noviembre, por el que se regula la composición y funcionamiento de la Comisión de Tutela del Menor.

1999

Decreto 11/1999, de 8 de julio, de establecimiento de número, denominación y competencias de las Consejerías (se crea la Consejería de Servicios Sociales, a la que se adscribe, por Decreto 104/1999, de 9 de julio, el IMMEF, como Administración Institucional).

Ley Orgánica 14/1999, de 9 de julio, que modifica el artículo 153 del Código Penal, relativo a quienes ejercen violencia sobre los hijos sujetos a su potestad, tutela, curatela o guarda de hecho.

Ley 18/1999, de 29 de abril, reguladora de los Consejos de Atención a la Infancia y la Adolescencia de la Comunidad de Madrid (espacios de coordinación entre administraciones: general, autonómica y local, y de promoción de la iniciativa social).

Decreto 99/1999, de 10 de junio, por el que se crea y modifica los ficheros de datos de carácter personal en materia de familias numerosas, de menores en conflicto social, de acogimiento familiar y de Comisión de Tutela del Menor.

Ley 24/1999, de 27 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas (modifica la composición del Consejo de Atención a la Infancia y la Adolescencia en la Comunidad de Madrid).

2000

Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la Responsabilidad Penal de los Menores, modificada por la Ley Orgánica 7/2000, de 22 de diciembre, por la Ley Orgánica 9/2002, de 10 de diciembre, y por la Ley Orgánica 15/2003, de 25 de noviembre.

Decreto 237/2000, de 26 de octubre, por el que se crean los Premios “Infancia de la Comunidad de Madrid”.

Decreto 245/2000, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento para el ejercicio de la potestad sancionadora por la Administración de la Comunidad de Madrid (Inspección).

Artículo 8 de la Ley 18/2000, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas, que prevé como una de las funciones del Instituto la de ejercer las competencias que a la Comunidad de Madrid corresponden en materia de protección de menores y, en particular, las establecidas en el artículo 45 de la Ley Orgánica 5/2000.

2001

Decreto 64/2001, de 10 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento del Consejo de Atención a la Infancia y la Adolescencia de la Comunidad de Madrid.

Decreto 262/2001, de 22 de noviembre, modifica el artículo 15 del Decreto 192/1996, sobre acreditación y funcionamiento de las instituciones colaboradoras de adopción internacional.

Ley 15/2001, de 27 de diciembre, de Renta Mínima de Inserción.

2002

Resolución de 4 de abril de 2002, de la Dirección-Gerencia del IMMF, por la que se determina la composición permanente de la Mesa de Contratación del IMMF.

Decreto 59/2002, de 18 de abril, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica del Organismo Autónomo Instituto Madrileño del Menor y la Familia. Derogado por Decreto 63/2003.

Decreto 140/2002, de 25 de julio, modifica el artículo 1 del Decreto 198/1998 por el que se regula la composición y funcionamiento de la Comisión de Tutela del Menor.

Orden 488/2002, de la Consejería de Servicios Sociales, por la que se delega en la Directora Gerente del IMMF el ejercicio de competencias en materia de concesiones de comisiones de servicio y adscripciones provisionales a funcionarios de carrera adscritos al IMMF.

Noviembre: se aprueba el II Plan de Atención a la Infancia y Adolescencia (2002-2006).

Acuerdo del Consejo de Administración del IMMF de 16 de diciembre de 2002, por el que se delega en la Directora Gerente la competencia de aprobar los convenios que se suscriban con personas privadas, así como las prórrogas y sus modificaciones.

Ley 11/2002, de 18 de diciembre, de ordenación de la actividad de los Centros y Servicios de acción social y de mejora de la calidad en la prestación de los servicios sociales de la Comunidad de Madrid.

2003

Ley 11/2003, de 27 de marzo, de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid.

Decreto 62/2003, de 8 de mayo, sobre la acreditación, funcionamiento y control de las Entidades Colaboradoras de Adopción Internacional.

Decreto 63/2003, de 8 de mayo, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica del Organismo Autónomo Instituto Madrileño del Menor y la Familia.

Decreto 179/2003, de 24 de julio. Se aprueba el Reglamento de los Consejos Locales de Atención a la Infancia y la Adolescencia de la Comunidad de Madrid.

Decreto 180/2003, de 24 de julio. Se aprueba el Reglamento de los Consejos de Área de Atención a la Infancia y la Adolescencia de la Comunidad de Madrid.

D^a Natalia Pujana Gáñez es nombrada Directora-Gerente del IMMF por Decreto 167/2003, de 10 de julio, del Consejo de Gobierno.

Orden 964/2003, de 1 de agosto, de la Consejería de Servicios Sociales, por la que se crea un fichero automatizado de datos de carácter personal “Adopciones Nacionales” del Instituto Madrileño del Menor y la Familia.

Orden 966/2003, de 1 de agosto, de la Consejería de Servicios Sociales, por la que se crea un fichero automatizado de datos de carácter personal “Usuarios del Servicio de Punto de Encuentro Familiar” del Instituto Madrileño del Menor y la Familia.

Decreto 226/2003, de 6 de noviembre, de la Consejería de Servicios Sociales, por el que se aprueba el Reglamento del Registro de Directores de Centros de Servicios Sociales de iniciativa privada de la Comunidad de Madrid.

Orden 1367/2003, de 12 de noviembre, de la Consejería de Servicios Sociales, por la que se crea un fichero automatizado de datos de carácter personal “Medidas Judiciales de Internamiento” del Instituto Madrileño del Menor y la Familia.

Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas.

Decreto 227/2003, de 24 de noviembre. Se crea la Consejería de Familia y Asuntos Sociales, dentro de la que se encuadra el IMMF.

D. Juan José García Ferrer es nombrado Director-Gerente por Decreto 344/2003, de 18 de diciembre, del Consejo de Gobierno.

2004

Orden 44/2004, de 20 de enero de la Consejería de Familia y Asuntos Sociales, por la que se crea un fichero automatizado de datos de carácter personal “Residencia de Menores” del Instituto Madrileño del Menor y la Familia.

Decreto 16/2004, de 5 de febrero, por el que se crea la Comisión Interdepartamental de Coordinación de la Política de Familia de la Comunidad de Madrid.

Resolución de 4 de abril de 2002, de la Dirección-Gerencia del Instituto Madrileño del Menor y la Familia, por la que se determina la composición permanente de la Mesa de Contratación del Instituto Madrileño del Menor y la Familia. Derogada por Resolución de 21 de junio de 2005.

Orden 604/2004, de 17 de mayo, de convocatoria de Premios Infancia 2004 de la Comunidad de Madrid.

Orden 745/2004, de 15 de junio, por la que se desarrolla el Decreto 62/2003, de 8 de mayo, sobre acreditación, funcionamiento y control de las Entidades Colaboradoras de Adopción Internacional, y se establece el modelo oficial de contrato de mediación en Adopción Internacional.

Decreto 126/2004, de 29 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Familia y Asuntos Sociales.

Acuerdo del 9 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se constituye el Consejo de Área de Atención a la Infancia y la Adolescencia del municipio de Madrid.

Ley 3/2004, de 10 de diciembre, de creación de la Agencia de la Comunidad de Madrid para la reeducación y reinserción del menor infractor.

2005

Orden 219/2005, de 21 de febrero de la Consejería de Familia y Asuntos Sociales, por la que se crea un fichero de datos de carácter personal en el Instituto Madrileño del Menor y la Familia.

Orden 717/2005, de 12 de abril, de la Consejería de Familia y AS, por la que se crea un fichero informatizado de datos de carácter personal a efectos de la gestión de subvenciones destinadas al Apoyo a la Familia del Plan Estratégico Anual de la Consejería para la concesión de subvenciones a instituciones sin fin de lucro y corporaciones locales en materia de familia.

Orden 718/2005, de 12 de abril, de la Consejería de Familia y AS, por la que se crea un fichero informatizado de datos de carácter personal de las mujeres admitidas en centros maternales de la DG de la Familia.

Decreto 40/2005, de 14 de abril, por el que se establece la estructura orgánica del Organismo Autónomo Instituto Madrileño del Menor y la Familia.

Orden 771/2005, de 18 de abril, de la Consejería de Familia y AS, por la que se crea un fichero informatizado de datos de carácter personal de las familias demandantes de los servicios de la Unidad de Orientación a la Familia ante Momentos Difíciles de la DG de la Familia.

Orden 916/2005, de 28 de abril, de la Consejería de Familia y AS, reguladora de las bases de la convocatoria de subvenciones a entidades locales para el desarrollo de programas dirigidos a favorecer la mediación familiar, prevenir la violencia familiar y favorecer la participación social infantil, y de convocatoria para 2005.

Resolución de 21 de junio, de la Dirección-Gerencia del Instituto Madrileño del Menor y la Familia, por la que se determina la composición permanente de la Mesa de Contratación del Instituto Madrileño del Menor y la Familia.

Orden 1309/2005, de 28 de junio, de la Consejería de Familia y A.S., reguladora de las bases de convocatoria de las subvenciones a entidades privadas sin fin de lucro, para el desarrollo de programas de respiro dirigidos a familias con hijos menores con discapacidad y de convocatoria para 2005.

Decreto 71/2005, de 21 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se regula la participación de la Agencia de la Comunidad de Madrid para la reeducación y reinserción del menor infractor en la Comisión de Tutela del Menor, en el Consejo de Atención a la Infancia y la Adolescencia y en los Consejos Locales de Atención a la Infancia y la Adolescencia.

Acuerdo del Consejo de Administración del IMMF de 17 de octubre de 2005, por el que se delega en el Director-Gerente la competencia de aprobar determinados convenios de colaboración.

Orden 2333/2005, de 26 de diciembre, de la Consejería de Familia y AS, por la que se aprueban las bases reguladoras y la convocatoria de subvenciones para el año 2006 destinadas a entidades privadas sin fin de lucro para apoyar el mantenimiento de centros de día y servicios de prevención dirigidos a prevenir situaciones de dificultad social de menores en su medio natural de convivencia.

Real Decreto 1621/2005, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a Familias Numerosas.

2006

Orden 13/2006, de 12 de enero, de la Consejería de Familia y AS, de convocatoria para 2007 de subvenciones a entidades locales para el desarrollo de programas dirigidos a favorecer la mediación familiar, prevenir la violencia familiar y favorecer la participación social infantil.

Orden 14/2006, de 12 de enero, de la Consejería de Familia y Asuntos Sociales, reguladora de las bases para la concesión de ayudas económicas para apoyar la convivencia normalizada de menores y de convocatoria para el año 2006 (sustituye la Orden 145/2000, que a su vez modificó la Orden 2700/1996).

Orden 36/2006, de 23 de enero, de la Consejería de Familia y Asuntos Sociales, reguladora de las bases de convocatoria de subvenciones a entidades privadas sin fin de lucro para el mantenimiento de centros y servicios de atención temprana para menores con discapacidad o alteración del desarrollo, de convocatoria para 2006.

Orden 105/2006, de 8 de febrero, de la Consejería de Familia y AS, por la que se crea un fichero informatizado de datos de carácter personal de los participantes en los talleres de la Escuela de Familia de la DG de la Familia.

Orden 815/2006, de 11 de abril, de la Consejería de Familia y AS, por la que se aprueban las bases reguladoras de la concesión de subvenciones destinadas al otorgamiento de ayudas para el desarrollo de proyectos en el Área de Familia de la Comunidad de Madrid, dirigidas a instituciones sin fin de lucro y se convocan subvenciones para el año 2006.

Orden 1145/2006, de 9 de junio, de la Consejería de Familia y Asuntos Sociales, por la que se convocan ayudas para estudiantes, a disfrutar en Centros de Acogimiento Residencial dependientes del IMMF y se convocan las correspondientes al curso 2006/2007 (de septiembre de 2006 a junio de 2007).

Orden 1387/2006, de 1 de julio, de la Consejería de Familia y AS, por la que se aprueban las bases reguladoras para la convocatoria de los “Premios Infancia de la Comunidad de Madrid” y de convocatoria para 2006.

Real Decreto 1515/2006, de 7 de diciembre (MTAS), por el que se regula la concesión directa de una subvención a determinadas comunidades autónomas para la atención de menores extranjeros no acompañados trasladados en el marco del Programa Especial para el traslado y atención de menores extranjeros no acompañados desplazados desde la Comunidad Autónoma de Canarias.

Orden 2284/2006, de 27 de diciembre, de la Consejería de Familia y A.S., de convocatoria para 2007 de las subvenciones a entidades privadas sin fin de lucro, para el desarrollo de programas de respiro dirigidos a familias con hijos menores con discapacidad.

Orden 2285/2006, de 27 de diciembre, de la Consejería de Familia y AS, de convocatoria de subvenciones para el año 2007 destinadas a entidades privadas sin fin de lucro para apoyar el mantenimiento de centros de día y servicios de prevención dirigidos a prevenir situaciones de dificultad social de menores en su medio natural de convivencia.

Orden 2309/2006, de 28 de diciembre, de la Consejería de Familia y Asuntos Sociales, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de ayuda económica de pago único por nacimiento de hijo o adopción de menores a las familias de la Comunidad de Madrid y se aprueba la convocatoria para el año 2007.

2007

Orden 9/2007, de 10 de enero, de la Consejería de Familia y Asuntos Sociales, por la que se aprueban las bases reguladoras de la concesión de subvenciones destinadas al otorgamiento de ayudas para el desarrollo de proyectos en el Área de Familia de la Comunidad de Madrid, dirigidas a instituciones sin fin de lucro, y se convocan subvenciones para el año 2007.

Orden 14/2007, de 11 de enero, de la Consejería de Familia y Asuntos Sociales, reguladora de las bases de la convocatoria de subvenciones a entidades locales para el desarrollo de programas dirigidos a favorecer la mediación familiar, la prevención y el tratamiento de la violencia en entornos familiares y sociales de los menores, y favorecer la participación social infantil, y de convocatoria para 2007.

Orden 194/2007, de 12 de febrero, de la Consejería de Familia y AS, por la que se crea un fichero informatizado de datos de carácter personal de las familias beneficiarias con la concesión de ayudas económicas por nacimiento o adopción de menores.

Orden 195/2007, de 12 de febrero, de la Consejería de Familia y AS, por la que se crea un fichero informatizado de datos de carácter personal de los/ usuarios del Centro de Apoyo a la Familia de la Comunidad de Madrid.

Ley 1/2007, de 21 de febrero. Normas reguladoras de la Mediación Familiar de la Comunidad de Madrid.

Orden 688/2007, de 28 de marzo, de la Consejería de Familia y Asuntos Sociales, reguladora de las bases para la concesión de ayudas económicas para favorecer la convivencia familiar de menores y de convocatoria para 2007.

Orden 1223/2007, de 30 de mayo, de la Consejería de Familia y Asuntos Sociales, por la que se aprueban las bases reguladoras de subvenciones destinadas a instituciones privadas sin fines de lucro para el desarrollo de programas y proyectos relacionados con el acogimiento familiar de menores y el apoyo a las familias adoptivas y acogedoras, y de convocatoria para 2007.

D^a. Paloma Martín Martín es nombrada Directora-Gerente del IMMF por Decreto 88/2007, de 12 de julio, del Consejo de Gobierno.

Bibliografia

- Agulló y Cobo, Mercedes.** *El hospicio y los asilos de San Bernardino*, Madrid, Ayuntamiento, Delegación de Educación, Instituto de Estudios Madrileños, 1972.
- Almendros González, Miguel Ángel,** *La protección social de la familia*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2005.
- Arce y Flórez-Valdés, Joaquín,** *La adopción de expósitos y abandonados: guía práctica y formularios*, Madrid, Publicaciones de la Obra de Protección de Menores, 1968.
- Archanco Fernández, Carmen (coord.),** *Convivir es vivir: Programa de desarrollo de la convivencia en centros educativos*, Madrid, Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid, 1997.
- Ares, Antonio.** *Discurso del ilustre origen y grandes excelencias de la misteriosa imagen de nuestra Señora de la Soledad del convento de la Victoria de Madrid de la Sagrada Orden de los Mínimos de S. Francisco de Padua*, Madrid, Pedro Taço, 1640.
- Atención a la infancia en la Comunidad de Madrid: repertorio de legislación: actualización 1992/ Comisión de Tutela del Menor de la Comunidad de Madrid*, Madrid, Consejería de Integración Social de la CAM, 1993.
- Ayo Fernández, Manuel,** *Las garantías del menor infractor (Monografía asociada a Revista Aranzadi de Derecho y Proceso Penal, nº 12)*, Navarra, Thomson, Aranzadi, 2004.

- Berástegui Pedro-Viejo, Ana**, *Las adopciones internacionales truncadas y en riesgo en la Comunidad de Madrid*, Madrid, Consejo Económico y Social de la Comunidad de Madrid, 2003.
- Cebedo Mallol, Vicente**. *Marco constitucional de protección de menores*. Valencia, Inst. de Estudios de Iberoamérica, 2006.
- Cañizares Japón, Ramón**, “Las primeras reglas penitenciales de la Hermandad de Nuestra Señora de la Soledad”, en *Rev. del Consejo General de Hermandades y Cofradías de Sevilla*, Sevilla, 2007.
- Caparrós Civera, Neus**, *El acogimiento familiar: aspectos jurídicos y sociales*, Madrid, Rialp, Universidad de Navarra, 2001.
- Ciudad Escolar Provincial (Madrid)**, *La integración escolar “Ciudad escolar”*. Madrid, Diputación Provincial, 1982.
- Colegio de Doctores de Madrid**, *La ciudad infantil: primeros documentos... relacionados con el proyecto de fundación de una colonia escolar permanente...*, Madrid (s.n.), 1924 (Imprenta de Jesús López).
- Consejería de Familia y Asuntos Sociales**, *Guía de Servicios Sociales 2006*, Madrid, Comunidad de Madrid, Consejería de Familia y Asuntos Sociales, 2006.
- Consejería de Familia y Asuntos Sociales**, *Memoria Anual 2005*, Madrid, Comunidad de Madrid, Consejería de Familia y Asuntos Sociales, 2006.
- Consejería de Integración Social**, *Directorio de Centros y Servicios*, Madrid, Comunidad de Madrid, Consejería de Integración Social, D.L. 1994.
- Consejería de Integración Social**, *Memoria de la Consejería... 1992*, Madrid, Comunidad de Madrid, Consejería de Integración Social, D.L. 1993.
- Consejería de Integración Social**, *Memoria de la Consejería... 1993*, Madrid, Comunidad de Madrid, Consejería de Integración Social, D.L. 1994.
- Consejería de Integración Social**, *Memoria de la Consejería... 1994*, Madrid, Comunidad de Madrid, Consejería de Integración Social, D.L. 1995.

- Consejería de Sanidad y Servicios Sociales**, *Guía de servicios 1996 / Área de Servicios Sociales*, Madrid, Comunidad de Madrid, Consejería de Sanidad y Servicios Sociales, 1997.
- Consejería de Sanidad y Servicios Sociales**, *Guía de servicios 1998 / Área de Servicios Sociales*, Madrid, Comunidad de Madrid, Consejería de Sanidad y Servicios Sociales, 1998.
- Consejería de Sanidad y Servicios Sociales**, *Memoria de la Consejería... 1996*, Madrid, Comunidad de Madrid, Consejería de Sanidad y Servicios Sociales, 1998.
- Consejería de Sanidad y Servicios Sociales**, *Memoria de la Consejería... 1997*, Madrid, Comunidad de Madrid, Consejería de Sanidad y Servicios Sociales, 1998.
- Consejería de Sanidad y Servicios Sociales**, *Memoria de la Consejería... 1998*, Madrid, Comunidad de Madrid, Consejería de Sanidad y Servicios Sociales, 1999.
- Consejería de Servicios Sociales**, *Memoria, 1999*, Madrid, Comunidad de Madrid, Consejería de Servicios Sociales, 2000.
- Consejería de Servicios Sociales**, *Memoria, 2000*, Madrid, Comunidad de Madrid, Consejería de Servicios Sociales, 2001.
- Consejería de Servicios Sociales**, *La Consejería... organización y servicios, 2000*, Madrid, Comunidad de Madrid, Consejería de Servicios Sociales, 2001.
- Consejería de Servicios Sociales**, *Memoria, 2001*, Madrid, Comunidad de Madrid, Consejería de Servicios Sociales, 2002.
- Consejería de Servicios Sociales**, *Memoria, 2002*, Madrid, Comunidad de Madrid, Consejería de Servicios Sociales, 2003.
- Defensor del Menor**, *Estudios e investigaciones: 1997*, Madrid, Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid, 1998.
- Defensor del Menor**, *Estudios e investigaciones: 1998*, Madrid, Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid, 1999.

- Defensor del Menor**, *Estudios e investigaciones: 1999*, Madrid, Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid, 2000.
- Defensor del Menor**, *Estudios e investigaciones: 2001*, Madrid, Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid, 2003.
- Defensor del Menor**, *Estudios e investigaciones: 2003*, Madrid, Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid, 2005.
- Defensor del Menor**, *Estudios e investigaciones: 2004*, Madrid, Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid, 2005.
- Defensor del Menor**, *Resumen de actividades 1996-2001*, Madrid, Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid, 2001.
- Díaz Huertas, José A. (et al.)**, *Atención al maltrato infantil desde el ámbito sanitario en la Comunidad de Madrid*, Madrid, IMMF, 1998.
- Díaz Perdiguero, Ana (direc.)**, *Guía sobre los recursos sociales en la Comunidad de Madrid (prestaciones y servicios)*, Madrid, Comunidad de M., Consejería de Integración Social, D.L., 1988.
- Diputación Provincial (Madrid)**, *S.E. el Jefe del Estado presidió las inauguraciones de la Ciudad Sanitaria Provincial... Ciudad Escolar Provincial... y Hospital Psiquiátrico... el día 18 de julio de 1968*, Madrid, Diputación Provincial, 1968.
- Espiau Espiau, Santiago (et al.)**, *Protección de menores, acogimiento y adopción*, Madrid, Barcelona, Marcial Pons, 1999.
- Espina Pérez, Pedro**, *Historia de la Inclusa de Madrid: vista a través de los artículos y trabajos históricos, recopilación de textos y notas: años 1400-2000*, Madrid, Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid, 2005.
- Esquivias Jaramillo, José Ignacio**, *Adopción internacional*, Madrid, Colex, 1998.
- Fernández del Valle, Jorge (et Fuertes Zurita, Jesús)**, *El acogimiento residencial en la protección a la infancia*, Madrid, Ed. Pirámide, 2000.

- Ferrandis Torres, Antonio (et al.) *El trabajo educativo en los centros de menores*. Madrid: Comunidad de Madrid, 1993.
- Ferrandis Torres, Antonio (et al.) “Orientaciones educativas y sociales del servicio de menores protegidos de la Comunidad de Madrid”. En *Actas del Congreso sobre la Educación Social en España: 20-22 de septiembre de 1989*, pp. 164-186.
- Ferrandis Torres, Antonio. “La adopción internacional en España”. En VV.AA. *Jornadas sobre derecho de los menores* / coord. por E. Lázaro González, Ignacio V. Mayoral Narros, Madrid, Universidad Pontificia de Comillas, 2003, pp. 203-212.
- Fundación para el Progreso Social, *Jornadas de protección al Menor en España y su Proyección hacia Iberoamérica (II)*, Madrid, Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid, 2001.
- Gaitán Muñoz, Lourdes, *El espacio social de la infancia: los niños en el Estado de bienestar*, Madrid, Consejería de Sanidad y Servicios Sociales, IMMF, 1998.
- Gala Vallejo, César. *La familia y su protección en España*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Subdirección General de Publicaciones [2002]. 303 p.
- García, Santiago (académico de la R.A. Médica de Madrid), *Instituciones sobre la crianza física de los niños expósitos*, Madrid, Imprenta Real, 1795.
- Granda Vega, Enrique, “El pequeño Antoine (Historia de Navidad)”, en *Farmacia Profesional*, volumen 18, nº 11, pp. 7-11, diciembre, 2004.
- Heras Hernández, María del Mar, “El acogimiento convencional de menores” - (01 de enero 2002). Editorial Montecorvo, 2002.
- Hernán Montalbán, M^a José (et al.), *Guía para la elaboración de planes de servicios sociales*, Madrid, Consejería de Familia y Asuntos Sociales, 2004.
- Hernández Ibáñez, Carmen, *La situación del menor en el marco de las leyes de las Comunidades Autónomas*, Madrid, Dykinson, 1998.

Hospital Provincial de Madrid. *Memoria 1984*, Madrid, Consejería de Salud y Bienestar, Hospital Provincial, C.S.B.S., 1985.

Iglesias de Usset, Julio, *La familia y el cambio político en España*, Madrid, Tecnos, 1998.

IMME, *Protección de menores en la Comunidad de Madrid (Análisis y Referente óptimo)*, Madrid, Comunidad de Madrid, Consejería de Familia y Asuntos Sociales, Instituto Madrileño del Menor y la Familia, Cuadernos Técnicos del IMMF nº 1, 2007.

Instituto de Política Familiar, *Informe de evolución de la Familia en España: 2003*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2004.

Jiménez Morago, Jesús (et al.), *Maltrato y protección a la infancia en España*. 1ª ed. Madrid: Ministerio de Asuntos Sociales, Centro de Publicaciones. 1996, 225 pp.

Jornadas de estudio sobre Alternativas Sociales a la Institucionalización del Menor Marginado (1984, Valencia), *Servicios Sociales: hacia una nueva definición: ponencias y coloquios, discursos de las Jornadas...*, organizadas por el Instituto de Asistencia y Servicios Sociales de la Diputación de Valencia, durante los días 28, 29, 30 y 31 de mayo de 1984, Valencia, Diputación Provincial, 1984.

López Hernández, Gerardo Miguel, *La Defensa del Menor*, Madrid, Tecnos, D.L., 1987.

López López, M^a Teresa, *Políticas públicas y familia: análisis de la situación en España*, Madrid, Ediciones Cinca, 2006.

Majó, Francisca (coord.), *Necesidades de la infancia en la Comunidad de Madrid: 0-14 años*, Madrid, Informes Técnicos Consejería de integración Social, D.L., 1990.

Martín, María del Carmen. *Programa de desinternamiento en los años 84-89. Ponencia Congreso Internacional de Educación Infantil*, 7-11 de noviembre de 1989. Vol. 1 (1990) (Aspectos jurídicos y Sociales). pp. 59-66.

- Martín López, M^a Teresa (coord.)**, *La protección de los menores: derechos y recursos para su atención*, Madrid, Cívitas, 2001.
- Melendro Estefanía, Miguel**, *Adolescentes protegidos: una aproximación desde la perspectiva de la Pedagogía Ambiental*, Madrid, Consejería de Sanidad y Servicios Sociales, IMME, 1998.
- Méndez Pérez, José**, *La adopción: comentarios a la legislación del Estado y de las CC.AA. con jurisprudencia*, Barcelona, Bosch, 2000.
- Mesonero Romanos, Ramón (de)**. *El antiguo Madrid. Paseos histórico-aneecdóticos por las calles y las casas de esta Villa*. Madrid, F. de P. Mellado, 1861.
- Ministerio de Gobernación**. *Nuevos apuntes para el estudio y organización en España de las instituciones de beneficencia y previsión*, D.G. de Administración, 1919.
- Nofuentes Caballero, Mercedes (et al.)**, *Jornadas de protección al Menor en España y su Proyección hacia Iberoamérica (I)*, Madrid, Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid, 1999.
- Nuevo régimen de protección a la familia (Ley 193/1963, de Bases de la Seguridad Social...)*, s.l. (Zaragoza), Talleres Gráficos “La Editorial”, 1967.
- Pablo Gafas, Alicia (de)**, “Niños expósitos y medicina infantil en España a principios del siglo XIX”, en *Medicina e Historia* (Revista de Estudios Históricos de las CC. Médicas), Barcelona, 1963.
- Palma del Teso, Ángeles (de)**, *Administraciones Públicas y Protección a la Infancia (en especial, estudio de la tutela administrativa de los menores desamparados)*, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas, INAP (Estudios y Documentos), 2006.
- Paz Agüeras, José Manuel**, *La adopción consular*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, 1990.
- Pérez Moreda, Vicente (De la RA de la Historia)**. *La infancia abandonada en España (siglos XVI-XX)*, Discurso de ingreso en la Real Academia de la Historia (8 de mayo de 2005), Separata, Madrid, 2005.

Programa de prevención, atención y tratamiento de situaciones de maltrato infantil en la Comunidad de Madrid, Madrid, Consejería de Integración Social, IMAIN, 1993.

Reyes Leoz, José Luis, *Beneficencia y sociedad. La inclusa de Madrid (1567-1651)* Memoria de Licenciatura. Universidad Autónoma de Madrid. Departamento de Historia Moderna y Contemporánea, Madrid, 1987.

Roberts, David. *Gate of the Hospicio*. Madrid, grabado reproducido en *Apuntes pintorescos en España. Tomados durante los años 1832 y 1833 por David Roberts*, London, Impr. y Ed. Robert Jennings & Co., 1837.

Santolaria, F, *Marginación y educación. Historia de la educación social en la España moderna t contemporánea*, Barcelona, Ariel, 1997.

Servicio de menores protegidos. “Programa de desinternamiento de menores en la Comunidad de Madrid”, en *Derecho de Familia*. Publicaciones periódicas. Edición mayo-junio 1989. nº 15, pp. 53-72.

Tomás Roca, T. C., *Historia de la Obra de los Tribunales Tutelares de Menores en España*, Valencia, Sección de Publicaciones del Consejo Superior de Protección de Menores, 1968.

Urra Portillo, Javier, *Niños y no tan niños*, Madrid, Biblioteca Nueva, 1998.

Vicente Pachés, Fernando (de), *Asistencia social y servicios sociales: régimen de distribución de competencias*, Madrid, Senado, 2003.

Vidal Galache, Florentina y Benicia. *Bordes y bastardos. Una historia de la Inclusa de Madrid*. Madrid, Compañía Literaria, 1995.

Vidal Galache, Florentina (et al.) “El colegio de nuestra señora de la Paz para niñas “expuestas” de Madrid, a mediados del siglo XVIII”, en *Anales del Instituto de Estudios Madrileños*, nº 30, 1991, pp. 191-210.

Villar, Verónica (et al.). Educación Social. En *Revista de intervención socioeducativa*. Nº 10, 1998. pp. 70-81.

VV.AA. *Legislación sobre acogimiento familiar y adopción*, Madrid, Ed. Tecnos.

VV.AA. *Guía de Valoración Pediátrica*. Madrid, CORA/ MTAS/ Comunidad de Madrid, 2005.

La Doctora Beatriz Hernando Pertierra, autora de estos *Apuntes para una Historia del Instituto Madrileño del Menor y la Familia*, obtuvo la calificación de sobresaliente *cum laude* por su tesis *Viajeros en la España de Fernando VII* y es además socióloga y abogada. Tiene publicados varios trabajos en los que refleja su buen conocimiento del Madrid del siglo XIX, entre ellos, *Los hermanos Bécquer, una aproximación al periodismo satírico madrileño del siglo XIX*, editado por Prensa y Ediciones Iberoamericanas en 1997, o un extracto de su investigación sobre viajeros publicada en *Aportes* en 2001. Es también Secretaria General de la Fundación Salud y Naturaleza, presidida por Miguel Ángel Albaladejo, y ha coordinado estudios especializados para varias fundaciones. Desde esa experiencia ha sabido aportar a esta publicación del Instituto Madrileño del Menor y la Familia un importante rigor, con la pretensión de hacer de esta obra más que una radiografía de los sistemas y servicios de protección al menor en la Comunidad de Madrid, una visión panorámica de su evolución histórica desde el siglo XVI hasta el momento presente. Todo ello con un buen estilo literario, que le ha valido el reconocimiento como escritora de relatos cortos, con alguna incursión en la poesía. No en vano es Premio “Clarín” de Cuentos, Premio “Hucha de Plata” de Relatos de la Confederación Española de Cajas de Ahorro, Segundo Premio “Isaac Asimov”, Premio “Luis Felipe Vivanco” y Segundo Premio “Gerardo Diego” de Poesía.



Instituto Madrileño
del Menor y la Familia
CONSEJERÍA DE FAMILIA
Y ASUNTOS SOCIALES

Comunidad de Madrid

14